

Tilburg University

Sleuren of sturen

Tops, P.W.; van Duin, M.; van Os, P.; Zouridis, S.

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Tops, P. W., van Duin, M., van Os, P., & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. VNG. http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Veiligheid/20100730%20VNG_Sleuren-sturen%20v6.pdf

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Sleuren of **STUREN**

**Gemeenten en de sturing
van veiligheid en politie**

Prof.dr P.W. Tops | Dr. M. van Duin | P. van Os | Prof.dr. S. Zouridis



Sleuren of **STUREN**

**Gemeenten en de sturing
van veiligheid en politie**

*Rapport vervaardigd voor
de commissie Bestuur en Veiligheid
van de Vereniging van Nederlandse gemeenten*

Prof.dr P.W. Tops
Dr. M. van Duin
P. van Os
Prof.dr. S. Zouridis

Apeldoorn/Den Haag, juli 2010

Sleuren of **STUREN**

2



Inhoud

1. Inleiding

- › Aanleiding
- › Uitgangspunt
- › Aanpak en organisatie

2. Veiligheid als drager van lokaal beleid

- › Meer veiligheidsthema's en meer spelers
- › Probleemgerichte aanpak is sterker geworden
- › Rol van burgers in veiligheid neemt toe
- › Groei van veiligheidshuizen met toenemende gemeentelijke betrokkenheid
- › Versterking van bestuurlijke handhaving
- › Opkomst bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit
- › Opbouw informatiepositie
- › Verbetering noodzakelijk
- › Conclusie

3. Gemeenten en sturing van politie

- › Gemeenteraad en politie
- › Versterking positie burgemeester
- › Activeren lokale driehoek
- › Versterking van lokaal veiligheidsbeleid door regionale samenwerking
- › Naar gemeenschappelijke opgaven
- › Gebiedsgebonden politie en wijkagenten
- › Conclusie

4. Conclusies en aanbevelingen

- › Conclusies
 - › Uitgangspunten
 - › Aanbevelingen
-
- › Geraadpleegde schriftelijke bronnen
 - › Geraadpleegde experts



1

Inleiding

Aanleiding

De afgelopen jaren is veiligheid voor het lokaal bestuur een steeds belangrijker onderwerp geworden. De traditionele verantwoordelijkheid van de burgemeester voor openbare orde is aangevuld met en ingebed in een veel breder vormgegeven veiligheidsbeleid, waarin de rol van andere spelers belangrijker is geworden. Dat veiligheidsdomein is nog steeds volop in beweging. Wij nemen een groot aantal bewegingen waar, zoals:

- › nationale en lokale prioriteiten groeien naar elkaar toe;
- › tegenstellingen tussen openbare orde en opsporing vervagen;
- › de gemeentelijke organisatie raakt steeds meer (in)gericht op integrale veiligheid;
- › probleemgerichte samenwerking groeit onder 'regievoering' door het gemeentebestuur;
- › het instituut van wijkagent wordt verzaagd;
- › de rol van burgers in veiligheid neemt toe;
- › de organisatorische koppeling van gezag en beheer bij de politie wordt minder sterk;
- › lokale veiligheidsvraagstukken raken meer en meer verstrengeld met grensoverschrijdende criminaliteit;
- › de opkomst en ontwikkeling van veiligheidsregio's.

Daarnaast speelt zich al enige tijd een discussie af over een 'nationale' politie. Op politiek niveau lijkt de steun daarvoor steeds sterker te worden. Ambtelijke heroverwegingsrapporten pleiten er voor. Wel wordt daarbij steeds aangetekend dat de lokale verankering en sturing van politie en veiligheidsbeleid buitengewoon belangrijk blijven.

Over die lokale verankering en sturing van politie en veiligheid handelt dit rapport. Hoe de discussie over een 'nationalisering' van de politie ook precies zal uitvallen, de voorstellen in dit rapport geven aan wat er geregeld en georganiseerd moet zijn om het uitgangspunt van lokale verankering en sturing van politie geloofwaardig invulling te geven.

Het advies is opgesteld op verzoek van de commissie Bestuur en Veiligheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het analyseert de belangrijkste ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid en in de relatie tussen gemeenten en politie. Op basis daarvan komt het tot een aantal aanbevelingen die de sturingsrelatie tussen gemeenten en de politie kunnen versterken.

Uitgangspunt

Uitgangspunt van het rapport is het intrinsieke belang van lokale sturing van politie en veiligheid. Voor welk politieel of bestuurlijk bestel ook gekozen wordt, altijd zal betekenisvolle lokale sturing en uitvoering noodzakelijk zijn.

Het uitgangspunt van lokale sturing is niet omstreden, zo is in ons onderzoek gebleken. Het wordt unaniem onderschreven, hoewel op de concrete invulling en vormgeving ervan soms stevige kritiek bestaat. Maar het belang van een breed vormgeven, lokaal verankerd veiligheidsbeleid krijgt stevige steun. Het gezag van de burgemeester over de politie inzake de handhaving van de openbare orde wordt door niemand ter discussie gesteld. Veiligheid raakt niet alleen criminaliteit, overlast, openbare orde en leefbaarheid, maar blijkt nauw verbonden met de sociale en bestuurlijke kwaliteit van lokale samenlevingen.

Lokale sturing van veiligheid en politie is daarmee ook sturing vanuit het gemeentebestuur. Hoewel andere modellen denkbaar zijn, is dat voor Nederland een realistische aanname.

Dat lokale sturing onomstreden is, wil niet zeggen dat alle sturing van politie en veiligheid langs lokale weg zou moeten plaatsvinden. Integendeel. Recente discussies over organisatie van politie en veiligheid hebben in belangrijke mate tot inzet wat de verhouding tussen lokale en regionale sturing enerzijds en interregionale en centrale sturing anderzijds zou moeten zijn. Lokale sturing is belangrijk, maar moet altijd in een bredere context zijn ingebed. Regionale afstemming en nationale prioriteiten zijn noodzakelijk, ook om op lokaal niveau goed veiligheidsbeleid te kunnen ontwikkelen. Inhoudelijke en organisatorische afstemming met justitie is onmisbaar, ook voor het lokale veiligheidsbeleid. De vraag is hoe in dit krachtenveld, waarin van verschillende kanten aan de politie 'getrokken' wordt, de invloed van de gemeente (burgemeester, college van B&W en gemeenteraad) gewaarborgd kan worden.

In dit krachtenveld maken we voor analytische doeleinden een onderscheid tussen een verticale dimensie en een horizontale dimensie:

- De verticale dimensie heeft betrekking op de verhouding tussen het centrale en het lokale: wat is hier de ruimte voor lokale sturing van de politie. In hoeverre beperken nationale prioriteiten de mate van lokale sturing?
- De horizontale dimensie heeft betrekking op wat er gebeurt binnen het lokale niveau zelf (inclusief de regionale vertakking daarvan). In hoeverre is het gemeentebestuur in staat adequaat sturing te geven aan het lokale veiligheidsbeleid?

Zoals gezegd dient het onderscheid vooral een analytisch doel; in praktijk hangen de twee sterk met elkaar samen.

Aanpak en organisatie

Deze studie wil in kaart brengen, wat er tenminste noodzakelijk is om van betekenisvolle lokale sturing van politie en veiligheid te kunnen spreken. Daarvoor is het nodig om een goed zicht te

hebben op de belangrijkste ontwikkelingen en bewegingen die zich in het veiligheidsdomein voordoen. Daar zullen we onze analyse dan ook mee starten.

In onze analyse hebben wij afgezien van veronderstellingen over de specifieke inrichting van het politiebestedel of de toekomstige bestuurlijke inrichting van Nederland. In die zin is het rapport zoveel mogelijk 'bestelneutraal'.

Ten behoeve van het onderzoek zijn schriftelijke bronnen bestudeerd en gesprekken gevoerd

met materie- en ervaringsdeskundigen op strategisch en tactisch niveau bij politie, gemeenten en Openbaar Ministerie via groepsgesprekken en individuele gesprekken. Daarbij is ook gebruik gemaakt van een aantal concrete voorbeelden uit de dagelijkse praktijk ter illustratie van kernbevindingen en advieslijnen. Het advies is in de periode maart – mei 2010 tot stand gekomen.

Voor de snelle lezer is hoofdstuk 4 ook te beschouwen als een beknopte samenvatting van het rapport.

Sleuren of **STUREN**



8



2

Veiligheid als drager van lokaal beleid

9

Veiligheidsbeleid heeft zich de afgelopen jaren in gemeenten ontwikkeld van een reeks reacties op incidenten (met een hoofdrol voor politie en burgemeester) tot een brede en meer samenhangende aanpak, waar veel spelers bij betrokken zijn. Veiligheid is een van de dragers van gemeentelijk beleid geworden, qua zwaarte en impact vergelijkbaar met zorg en ruimtelijke ordening. De ontwikkelingen in Rotterdam vanaf 2002 (Tops, 2007) maar ook in andere steden (rapportages Fijnaut, 2003, 2008, 2009) zijn hier illustratief voor.

Dat wil niet zeggen dat gemeenten alles zelf voor hun rekening nemen. In toenemende mate worden ook andere organisaties en burgers gemobiliseerd om aan het veiligheidsbeleid een bijdrage te leveren. Het wil ook niet zeggen dat de huidige situatie optimaal is; er is veel verbetering mogelijk, we komen daar straks op terug. Maar veiligheid is in het functioneren van gemeenten een steeds prominenter thema geworden. In het veiligheidsbeleid zijn gemeenten een dominanter speler geworden, zeker in relatie tot politie en justitie. Voor een belangrijk deel is dat een door politie, justitie en nationale overheid gewenste en bepleitte ontwikkeling geweest.

We zetten hier een aantal van de belangrijkste ontwikkelingen op een rij.

Meer veiligheidsthema's en meer spelers

Gemeentebesturen voeren de laatste decennia steeds actiever gemeentelijk veiligheidsbeleid waarbij veel meer partijen betrokken zijn dan voorheen. (Propper, 2004). Veiligheid wordt steeds minder exclusief overgelaten aan gespecialiseerde instanties (zoals de politie) of organisatieonderdelen (bijvoorbeeld het 'Kabinet van de burgemeester' of Algemene Zaken), maar is steeds meer verweven met tal van andere beleidsterreinen waarbij een groot aantal spelers betrokken is (bijvoorbeeld vanuit jeugdbeleid, maatschappelijk werk, sport en cultuur). Het gaat dan om een veelvoud aan thema's. De nota 'Integraal Veiligheidsbeleid' van een willekeurige gemeente illustreert de veelzijdigheid en omvang van de veiligheidsopgave.

Gemeente Eindhoven bijvoorbeeld

In de gemeente Eindhoven is sinds 2008 – na een advies van de commissie Fijnaut - de directie Veiligheid belast met het ontwikkelen en uitvoeren van veiligheidsbeleid, waarbij de regie op veiligheid sterker gemeentelijk wordt verankerd. Concrete stappen zijn gezet. De raad heeft het beleidskader Integrale Veiligheidsbeleid 2010-2013 vastgesteld, dat door het college in een actieplan Integrale Veiligheid 2010-2011 is uitgewerkt. Daarin worden negen speerpunten benoemd, die worden uitgewerkt tot op het niveau van stadsdelen en wijken (waaronder woninginbraken, fietsendiefstal en georganiseerde criminaliteit). De directeur Veiligheid is in opdracht van de burgemeester zowel voorzitter van de stuurgroep Veiligheidshuizen als voorzitter van de stuurgroep Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). 6 % van de politiecapaciteit (= 30.000 uur op jaarbasis) kan de gemeente besteden aan speerpunten van het lokale veiligheidsbeleid.

De hotspot aanpak

De hotspot aanpak wordt vaak gebruikt in achterstandswijken en op plaatsen waar veel geweld plaatsvindt. Om de methode toe te passen, is het nodig om kennis te hebben van de criminele activiteiten, de daders en de kenmerken van de locatie. Op basis van deze kennis kunnen gerichte maatregelen worden ingezet. Voorwaarden voor de kans van slagen zijn:

- aangiftebereidheid van omwonenden en winkeliers;
- duidelijk registratie van meldingen door de politie;
- voortdurende monitoring en bijstellen van interventies;
- goede samenwerking tussen de gemeente, politie en andere betrokken partijen.

Het project is niet afgelopen voordat het probleem is opgelost. De gemeente Den Haag wijst hotspots aan op basis van reacties en klachten van omwonenden en op basis van politiecijfers. De gemeente Amersfoort heeft op haar site uitgebreide informatie over haar hotspot aanpak geplaatst. De gemeente Amsterdam ontwikkelde een hotspot aanpak voor het Burgwallengebied ('De Wallen'). In Rotterdam is een toezichtmodel ontwikkeld voor de aanpak van hotspots. Met dit model wordt een slechte veiligheids situatie door gezamenlijk toezicht en handhaving met inzet van verschillende partijen teruggebracht naar een acceptabel niveau. Initiatiefnemers zijn over het algemeen gemeente of politie. Betrokken partijen zijn bij deze aanpak vrijwel altijd hulpverlening, winkeliers, omwonenden en NS.

In deze context wordt de gemeentelijke organisatie meer en meer ook ingericht op de ontwikkeling van herkenbaar veiligheidsbeleid. Er ontstaan directies of afdelingen veiligheid met een behoorlijke omvang en slagkracht. Gemeenten richten hun interne organisatie in op interne en externe sturing van veiligheid. Meer gemeentelijke diensten en 'portefeuilles' participeren in het gemeentelijke veiligheidsbeleid. Er wordt gewerkt aan een versterking van de informatiepositie. Op afstem-

ming en samenhang van al deze ontwikkelingen is kritiek mogelijk, zo zullen wij straks zien. Maar de ontwikkeling zoals hier geschetst is stevig.

Probleemgerichte aanpak is sterker geworden

De praktijk van de laatste jaren laat zien dat in toenemende mate oplossingen voor problemen worden gevonden in een multidisciplinaire aanpak. Bijvoorbeeld bij de aanpak van problematiek

rond hard drugs en prostitutie. Zogenaamde veelplegers zorgden voor veel maatschappelijke overlast. Bepaalde gebieden in de steden waren 'bezet' door drugsverslaafden en prostituees. In eerste instantie was de aanpak vooral gericht op terugdringen van overlast voor anderen en op 'herovering' van de voor de normale samenleving verloren gegane gebieden. Later wordt die aanpak op zoek naar blijvende oplossingen ook verbonden met zorg- en andere instellingen. In *Hartslag Heerlen* wordt zelfs het huis van bewaring betrokken bij het maken van een sluitende aanpak. (Tops en Gooren, 2009). Zo zijn er talloze voorbeelden van het oplossen van jongerenoverlast, waarbij jeugdzorg, welzijn en scholen zijn betrokken, of bestrijding van woonoverlast met corporaties, politie en gemeente. Meer recent heeft de aanpak van huiselijk geweld geleid tot een werkwijze waarin naast de politie ook welzijnsorganisaties en de gemeente zijn betrokken. Bij projecten rond veilig uitgaan werkt de gemeente als trekker samen met horecaondernemers, politie, OM, bewoners, portiers, brandweer, Koninklijke Horeca Nederland. Kortom, het op te lossen probleem bepaalt de samenstelling van de partners.

Rol van burgers in veiligheid neemt toe

De notie dat een moderne samenleving niet geordend en bestuurd kan worden zonder een actieve betrokkenheid van burgers, is ook op het veiligheidsdomein steeds sterker geworden (CCV, 2010). De samenleving moet zelf met onveiligheid en criminaliteit kunnen omgaan, ook zonder dat de overheid of politie er steeds aan te pas komen. Sociale zelfredzaamheid en sociale controle zijn daarom van groot belang. Burgers vangen (doorgaans) geen boeven, maar kunnen wel mee voorkomen dat zij ontstaan. Ook als er boeven gevangen moeten worden, is hun medewerking vaak onontbeerlijk.

In deze context kan de zorg voor veiligheid niet in zijn geheel aan politie en openbaar bestuur overgedragen worden. Ook burgers zelf dragen een verantwoordelijkheid, die overigens sterk verschillende vormen kan aannemen en varieert van geconsulteerd worden tot actieve betrokkenheid. Consequentie is dat opvattingen en ervaringen van burgers steeds belangrijker zijn geworden. Indicatoren voor subjectieve veiligheid ('*feelings are facts*') bepalen meer en meer de inzet en focus van politie en gemeentebestuur.

Burgernet en SMS-Alert

Beperkte de rol van burgers zich in het verleden tot preventie en consultatie, de afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven gekomen waarbij burgers actief worden betrokken bij de uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid. Een van deze initiatieven is Burgernet, een samenwerkingsverband tussen gemeente en politie. Burgernet heeft tot doel burgers te betrekken bij de aanpak van onveiligheid. Via een (telefonisch) alarmeringssysteem kunnen burgers die zich hebben aangemeld worden geïnformeerd over net gepleegde misdrijven of andere dringende gebeurtenissen (zoals een vermist kind of een incident in een buurt). Ze krijgen het verzoek uit te kijken naar relevante informatie en die aan de politie te rapporteren zodat daarop actie kan worden ondernomen. Burgernet wordt gefaseerd in Nederland ingevoerd. Eerdere samenwerkingsrelaties kregen vorm in SMS-Alert, net als Burgernet mogelijk gemaakt door de moderne netwerktechnologie. Deze en andere initiatieven tonen aan dat de politie burgers niet langer alleen ziet als overtreder of slachtoffer, maar ook als een partner in de veiligheidsaanpak.

Dat heeft consequenties voor de basishouding van elke agent, maar ook -omdat het over het algemeen samenwerking betreft in de lokale gemeenschap- voor de regierol van de gemeenten.

In de vormgeving van burgerbetrokkenheid speelt moderne technologie een steeds belangrijker rol. Burgers tonen zich bijvoorbeeld actief en betrokken bij het Meldpunt Cybercrime of AMBER alert. Zij melden zich massaal aan voor het ontvangen van SMS berichten van de politie. Ook worden burgers meer betrokken bij de directe opsporing. Onder de noemer 'heterdaadkracht' probeert de politie via de ogen en oren van alerte burgers meer aanhoudingen op heterdaad te verrichten (Waardewijk e.a., 2007). Burgers worden in spotjes van de rijksoverheid aangespoord om geweld tegen hulpverleners vast te leggen met hun mobiele telefoon.

Toenemende participatie van burgers is ook zichtbaar bij de extra aandacht voor wijkzorg of wijkgericht werken, niet alleen door gemeenten, welzijnswerk en de politie, maar ook door woningcorporaties, scholen en de inwoners zelf. Vanuit de wijkaanpak zijn er enerzijds voorbeelden waar bij politieursurveillance en gemeentelijke toezicht-houders door burgers worden aangestuurd en er zijn voorbeelden van surveillerende burgerorganisaties met steun van de politie. Burgers nemen vaker zelf 'het heft in handen' voor een veilige buurt. Zo zijn er in Rotterdam de voorbeelden van de Marokkaanse vaders en het project Burgerblauw in de Tarwewijk. Onder de noemer Buurt-sigitaal geven burgers in diverse buurten een actieve bijdrage aan de veiligheid en leefbaarheid door middel van een gezamenlijke inspanning van professionele partners (Innes, 2004). Handhavings- en toezichtactiviteiten op wijkniveau vinden in toenemende mate vanuit breed (door gemeente en politie) samengestelde teams plaats. Deze buurtveiligheidsteams of *safer neighbourhoodteams* stemmen hun werkzaamheden periodiek af met bewoners (o.a. in Amsterdam, Maastricht, Zoetermeer, Nijmegen en Zaltbommel).

Groei van veiligheidshuizen met toenemende gemeentelijke betrokkenheid

Het veiligheidshuis is een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners, gericht op een integrale, probleemgeoriënteerde aanpak van criminaliteit en het bevorderen van sociale veiligheid. Het eerste veiligheidshuis in Nederland is op initiatief van de gemeente Tilburg ontstaan. Kenmerkend voor het oorspronkelijke type Veiligheidshuis is de oriëntatie op strafrechtelijke interventies. In het netwerk worden dan keuzes gemaakt ten aanzien van de (voorgestelde) strafrechtelijke afdoening van zaken.

Een aantal veiligheidshuizen ontwikkelt zich inmiddels in de richting van een breed inter-ventiemodel met zowel een persoonsgerichte, groepsgerichte als gebiedsgerichte oriëntatie. De interventies die worden ingezet, zijn (wanneer nodig) gebaseerd op een combinatie van strafrecht, zorg, toezicht en bestuursrechtelijke handhaving. In dit type veiligheidshuis staat het netwerk voorop dat in staat is om door de ontwikkelde manier van werken in te spelen op actuele problemen. Het probleem is leidend bij de keuze van samenwerkingspartners en de noodzakelijke interventies. Deze ontwikkeling verdient krachtige doorzetting.

Daarnaast heeft het netwerk binnen het veiligheidshuis in sommige gevallen ook een meer tactisch karakter, aangezien voor specifieke probleemgebieden actieplannen worden opgesteld. In deze actieplannen worden persoonsgebonden en domeingebonden interventies beschreven en aan de betrokken partners toebedeeld. Op deze wijze worden er voor criminaliteits- en veiligheidsproblemen integrale interventies ontwikkeld en geïmplementeerd. Er is in dat opzicht sprake van 'intelligent interventie management'.

Twaalf nieuwe colleges op bezoek bij het veiligheidshuis Breda

De regierol bij het veiligheidshuis Breda verschuift van Justitie naar de gemeente Breda. Waar de stuurgroep die sturing geeft aan het veiligheidshuis nu nog wordt voorgezeten door justitie, zal de gemeente Breda in de nabije toekomst als voorzitter fungeren. Illustratief voor de nieuwe positionering van het veiligheidshuis is de verhuizing naar een oud politiekantoor aan de binnentuin van het stadhuis. Het veiligheidshuis gaat zich steeds meer toeleggen op lokale veiligheidsvraagstukken die zich in Breda en omgeving voordoen. Een voorbeeld is de aanpak van overlastgevende voetbalsupporters. Voor het veiligheidshuis Breda neemt de politie steeds meer de belangrijke informatiepositie in. Er is een team van wijkagenten beschikbaar dat fungeert als informatieregisseur en dat relevante informatie beschikbaar stelt aan partners tijdens het casusoverleg. Alle twaalf nieuwe colleges van de aangesloten gemeenten in de omgeving van Breda hebben inmiddels een werkbezoek gebracht aan het veiligheidshuis.

Het veiligheidshuis ontwikkelt zich op deze wijze tot één van de belangrijkste hulpmiddelen voor het lokaal (integraal) veiligheidsbeleid. De justitieketen voert niet langer de boventoon. Het Openbaar Ministerie behoudt weliswaar haar regierol over de justitiële keten, maar deze keten vormt nu één onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid.¹ Essentieel in deze nieuwe verhouding tussen O.M. en bestuur, is dat ook met de politie afspraken kunnen worden gemaakt over een gebiedsgebonden aanpak.

Versterking van bestuurlijke handhaving

In Nederland kennen we publieke toezichthouders in verschillende gedaanten die sinds het einde van de jaren tachtig zijn aangesteld, ter verhoging van sociale controle, in het kader van werkgelegenheidsbeleid en de laatste jaren ter uitvoering van bestuurlijke handhaving. Bestuurlijke handhaving wordt in gemeenten steeds vaker gebruikt als instrument om openbare ordeverstoring te voorkomen en aantasting van het woon- en leefklimaat te bestrijden. In veel gemeenten is de afgelopen tijd gewerkt aan (en met) een programmatisch handhavingsbeleid.

Gemeenten organiseren (al dan niet in regionaal verband) meer gespecialiseerde en goed toegeruste capaciteit voor gemeentelijk toezicht, bijzondere opsporing en handhaving. Grote gemeenten hebben inmiddels via de eigen ambtelijke diensten een aanzienlijk gemeentelijk 'korps' aan toezichthouders en handhavers op de been gebracht. Het betekent ook dat hier veel relevante informatie zit over wat er 'op straat' gebeurt.

Gemeenten worden hierdoor onafhankelijker van de politie en kunnen hun eigen veiligheidscapaciteit gericht voor lokale doelen inzetten. Gekscherend wordt in deze context wel gesproken over de terugkeer van de gemeentepolitie. Uit een nog niet gepubliceerd onderzoek van de VNG en het ministerie van BZK over toezicht en handhaving blijkt dat 52% van de gemeenten verwacht dat de capaciteit voor toezicht en handhaving de komende jaren zal toenemen. Tevens blijkt dat de politie in de grote steden meer surveillanten inzet met een lager opleidingsniveau (MBO niveau 2) terwijl bij gemeentelijke handhaving een trend naar hogere opleiding (niveau 2 tot en met 4) zichtbaar is.² Zo heeft de gemeente Amsterdam een eigen Handhavingacademie opgericht.

1 Interviews met procesmanagers van Veiligheidshuizen in Breda, Tilburg en Maastricht ten behoeve van dit advies.

2 Tussenstand onderzoek Toezicht en Handhaving (VNG en BZK), vragenlijst onder gemeenten, respons: 206.

Toezicht en Handhaving Gemeente Rotterdam bijvoorbeeld

Stadstoezicht: De grootste groep handhavers zit bij Stadstoezicht. Onder de dienst vallen onder meer circa 85 parkeercontroleurs die foutparkeerders kunnen beboeten, 35 milieucontroleurs die verkeerd aangeboden huis- of straatvuil aanpakken. Ook zijn er 275 toezichthouders zonder bevoegdheden, die bijvoorbeeld inspringen bij evenementen.

Jongerenhandhavers: Om straatoverlast van jongeren te stoppen zijn circa 12 jeugdhandhavers actief. 'Thuis Op Straat' (TOS) heet het initiatief. Zonder wapens en bevoegdheden, maar met vlotte babbel, spreken ze overlastgevende leeftijdgenoten aan op straat.

Leerplichtambtenaren: De dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) telt circa dertig leerplichtambtenaren. Schoolverzuimers - en zelfs hun ouders - lopen kans op een proces verbaal. Of de kinderen worden doorverwezen naar een hulpverlener of bureau HALT. Spijbelaars staande houden blijft een taak van de politie.

Groen toezicht: Circa zestig 'groene' buitengewone opsporingsambtenaren waken over de groene delen in en rondom Rotterdam. Natuurmonumenten en Zuid-Hollands Landschap hebben buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst maar ook de boswachters van Gemeentewerken zijn BOA (ze mogen wapens dragen). RET: Ruim honderd toezichthouders waken over reizigers van de Rotterdamse metro en tram. Zij hebben geen opsporingsbevoegdheid; de circa 200 controleurs openbaar vervoer wel.

Marokkaanse vaders: De vaders van 35 tot 60 jaar met Marokkaanse achtergrond surveilleren bij het stationsgebied CS en het Zuidplein. Ze letten op wildplassen, rokers of drugsdealers in de stationshal. Aanhouden mogen ze niet.

Havenbedrijf Rotterdam: De 184 BOA's van het Havenbedrijf Rotterdam handhaven op basis van nautische- en milieuwetgeving waaronder de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, het Binnenvaartpolitiereglement of de Scheepvaartverkeerswet.

Sociale recherche: Sociale wetgeving zoals de Wet Werk en Bijstand (WWB) is een specialisme van de Sociale Recherche. In Rotterdam zijn deze rechercheurs ondergebracht bij de gemeentelijke sociale dienst So(ciale)Za(ken en)We(rke)gelegenheid).

Daarmee kunnen gemeentelijke handhavers en vergunningverleners hun kennis en vaardigheden op niveau brengen en houden.

Handhavings- en toezichtactiviteiten worden in toenemende mate ook verricht door particuliere beveiligers. Horecaondernemingen huren portiers in om toezicht te houden. Bij voetbalwedstrijden wordt de orde in het stadion normalerwijze door clubstewards georganiseerd. Bedrijventerreinen beschikken over particuliere beveiligers. Op sommige plekken in Nederland is sprake van *Gated Communities*. Het gaat hier om een ontwikkeling die de afgelopen jaren steeds belangrijker is geworden. Logischerwijs stelt zich de vraag naar

adequate afstemming tussen politie, gemeentelijke toezichthouders en particuliere beveiligers. Op dit terrein is nog heel wat winst te behalen. Er is sprake van een sterke horizontale fragmentatie van de politiefunctie. Gecombineerd met bestaande inspecties, bijzondere opsporingsdiensten, de reguliere politie en de particuliere beveiligers wordt in dit verband wel gesproken over structurele gezagsvermenigvuldiging.

Opkomst bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Naast bestuurlijke handhaving in het Openbare Ordedomein strekt bestuurlijke actie en hand-

having zich ook meer en meer uit over georganiseerde criminaliteit. Met de komst van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) is in 2009 gestart met de pilot 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit'. De aanpak van ernstig criminele voorvallen op het gebied van softdrugs, mensenhandel en vastgoed fraude wordt door de elf regionale RIEC's geïnitieerd en bestuurlijk uitgevoerd.³

Het landelijke Bureau BIBOB heeft in 2008 meer adviezen uitgebracht over de integriteit van vergunningaanvragers in onder andere de horeca- en vastgoedsector dan in 2007 en 2006. Gemeenten wikkelen steeds vaker zelf een BIBOB procedure af en de toepassing van de Wet BIBOB heeft bovendien een preventief effect. De beleidsdoelstelling is om in het jaar 2011 te komen tot 500 afgehandelde adviesaanvragen per jaar. Via onder andere de RIEC's wil de minister van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit intensiveren. Het gebruik van de Wet BIBOB maakt daar onderdeel van uit.

Opbouw informatiepositie

Centraal in de ontwikkeling van een adequaat gemeentelijk veiligheidsbeleid staat meer en meer de opbouw van een goede informatiepositie. Informatie blijkt de cruciale factor te zijn in de organisatie van het veiligheidsbeleid.

Als gevolg van afspraken met de Minister van BZK in 2007 levert de politie (op verzoek van gemeenten) gegevens op gebiedsniveau die dienen als input voor een gemeentelijke scan in het kader van het integraal veiligheidsbeleid.⁴ De politieregio's vullen deze verplichting in door een landelijke invoer van de Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast. Dit informatieproduct (koppeling

3 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over Plan van aanpak programma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, d.d. 15 februari 2008.

4 Brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, landelijke prioriteiten 2008-2011, 13 juli 2007. Per 1-1-2011 moeten alle korpsen deze gebiedsscan hebben ingevoerd.

Regionaal Informatie en Expertise Centrum Regio Rotterdam-Rijnmond (RIEC)

Het 'Programma Aanpak Georganiseerde Misdad' van de rijksoverheid en het 'Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit' van de Gemeente Rotterdam vormen de grondslag voor het oprichten van het RIEC. Het centrum is ondergebracht bij de Gemeente Rotterdam om tot uitdrukking te brengen dat het bestuur 'het been wil bijtrekken' bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Het RIEC werkt in opdracht van het Regionaal College Rotterdam-Rijnmond. De taken van het RIEC zijn:

- 1 Ondersteunen van gemeenten bij het ontwikkelen van het instrumentarium voor bestuurlijke handhaving.
- 2 Vormen van informatieknooppunt voor het operationaliseren van bestuurlijke handhaving.
- 3 Vervaardigen van analyses ter uitvoering van de BIBOB -wetgeving.

Na de introductiefase ontvangen gemeenten voor de bestuurlijke handhaving een uitvoeringsmap met modellen en protocollen. Vervolgens worden partijen bij elkaar gebracht om kennis en informatie te ontsluiten en te delen. Samen met (bijzondere) opsporingsdiensten zoals SIOD (SoZaWe) en FIOD (Financiën) wordt multidisciplinair casusoverleg georganiseerd om criminele netwerken bloot te leggen. Daarnaast heeft het RIEC een monitortask. Samenwerking met politie en justitie is in ontwikkeling, maar soms is informatiewisseling nog niet vanzelfsprekend.

Informatiegericht werken in Noord-Holland Noord

In Noord-Holland Noord werken de gemeentebesturen en de politie samen bij een gezamenlijke informatievoorziening op bepaalde thema's, ondermeer gebruikmakend van deze gebiedsscans. De gebiedsscan levert in beginsel met input van de politie, informatie op voor de lokale driehoek bij de behandeling van de veiligheidsdoelstellingen. Dit wordt opgenomen in de zogenaamde Integrale Veiligheidsmatrix. Die brengt samenhang in de inspanningen van politie, OM en gemeenten op specifieke onderwerpen. In de gezamenlijke Veiligheidsmatrix 2010 zijn doelstellingen van de geografische afdelingen van politie Noord-Holland Noord verzameld rond de regionale, meerjarige thema's fietsdiefstal, geweld, hennep, jeugd, mensenhandel en verkeer. Daarnaast is per afdeling een thema gekozen dat lokaal belangrijk is en werd besproken in de lokale driehoeken begin 2010. Waar de gebiedsscan een meerwaarde heeft om structurele ontwikkelingen te ontdekken, zijn klantenpanels gericht op het verbeteren van het directe contact met de burger zelf. Gebeurt dat consequent en regelmatig, dan ziet de wijkagent ontwikkelingen aankomen en kan hij incidenten vóór zijn. In de nabije toekomst wil politie Noord-Holland Noord de gebiedsscan beter benutten door ook gemeenten en raadsleden actief bij de scan te betrekken. Concrete voorstellen hiertoe zullen in het Regionaal College ingebracht worden via de Commissie Openbare Orde en Veiligheid. De scan zou ook breder toegepast kunnen worden en input leveren voor het regionaal Veiligheidsplan dat momenteel in opdracht van de Veiligheidsregio opgesteld wordt.

16
H2

systeem- en straatkennis) moet worden gezien als de politiebijdrage aan een brede informatievergaring onder regie van de burgemeester. Een nog niet structurele wijze van informatievergaring voor veiligheid op wijk of buurniveau is Buurtsignaal. Anders dan de gebiedsscan, wordt hier informatie gehaald bij burgers en direct omgezet in een aanpak op wijkniveau.

Ook intergemeentelijk wordt inmiddels informatie gekoppeld om te kunnen komen tot een vorm van intergemeentelijke integrale veiligheidsaanpak.

Een aantal met name grotere gemeenten is er inmiddels in geslaagd hun veiligheidsinformatie op lokaal niveau verder vorm te geven. De ontwikkelingen gaan nu snel, met name in die gemeenten waar al een behoorlijk ontwikkeld veiligheidsbeleid bestaat.

In de eerste plaats ontstaat dan het besef dat een gemeente zelf over veel informatie beschikt die voor een goed veiligheidsbeleid relevant is, bijvoorbeeld in het bevolkingsregister of bij de sociale dienst. Veel van de relevante 'straatinfo-

matie' zit inmiddels ook bij gemeentelijke toezichthouders en handhavers. In de tweede plaats wordt meer en meer werk gemaakt van het goed in kaart brengen van opvattingen en gevoelens onder burgers, met name ook omdat de subjectieve kant van veiligheid zo belangrijk is. En in de derde plaats wordt meer en meer samengewerkt en informatie uitgewisseld rondom georganiseerde criminaliteit.

Wat opvalt is dat gemeenten in toenemende mate een eigen informatiehuishouding aan het creëren zijn. Dat blijkt ook uit de volgende citaten, die wij in ons onderzoek hebben opgetekend:

- ▶ "Wil je goed kunnen sturen op externe partners, dan moet je ook intern de boel goed op orde hebben. Hiervoor zul je als gemeente je informatiepositie moeten versterken."
- ▶ "Naarmate de gemeente groter wordt is zij minder afhankelijk van de politie voor informatie en het maken van slimme veiligheidsarrangementen."
- ▶ "Als je de regie wilt voeren moet je als gemeente verstand van zaken hebben. Voor de informatiehuishouding zijn wij allang niet

meer afhankelijk van de politie. Wij weten zelfs meer dan de politie. Het is belangrijk om eerst een goede analyse te verrichten en vervolgens een aanpak op te stellen, alvorens om politie-inzet te vragen. Dus niet zomaar om capaciteit vragen, maar eerst bekijken wat nodig is.”

- “Bij onrust in de stad vraagt mijn burgemeester eerst informatie op bij zijn directeur Veiligheid, voordat hij de korpschef belt.”⁵

Op dit punt is sprake van een ontwikkeling die in zijn betekenis niet onderschat kan worden. Voor een lokale verankering van sturing op veiligheid en politie is zij van groot belang. Tegelijkertijd betekent zij veel voor de onderlinge verhoudingen tussen gemeente, politie en justitie. Over de consequenties hiervan is nog nauwelijks nagedacht. De mogelijkheid van een strijd tussen de instituties lijkt reëel, maar dient voorkomen te worden.

Verbetering noodzakelijk

De geschetste beweging naar een actieve rol van gemeenten in het veiligheidsbeleid heeft een grote reikwijdte en vraagt om een hoog ambitieniveau. Van gemeenten wordt gevraagd om een veiligheidsorganisatie op te bouwen en om regie te voeren in een vaak complex netwerk. Niet alle gemeenten slagen daar in dezelfde mate in. Er zijn signalen – zonder te generaliseren – dat

een aantal kleine gemeenten, maar ook grote gemeenten op dit punt achterblijven bij andere gemeenten.

Tijdens één van de expertbijeenkomsten, ter voorbereiding van dit advies, typeren respondenten de kwaliteit van regie langs drie lijnen:

- 1 Grote gemeenten: voorzien in grote slagkracht maar worden belemmerd door verkokering.
- 2 Middelgrote gemeenten: realiseren eveneens slagkracht en kunnen vanwege hun schaal tevens voorzien in voldoende afstemming.
- 3 Kleine gemeenten: kunnen een beperkte slagkracht ontplooiën maar worden belemmerd door een gebrek aan expertise en in sommige gevallen een ‘ons kent ons cultuur’ (bestuurders die bekenden uit de wind houden). Kleine gemeenten hebben door het gemis van deze expertise ook moeite met de toepassing van de wet BIBOB.⁶

Gemeenten worden daarnaast door de veiligheidspartners nogal eens als de ‘zwakste partij’ in het netwerk of als een ‘lastige partner’ gezien. Diverse lokale bestuurders spreken in interviews zelf ook over een gebrekkige invulling van de gemeentelijke regierol.

Lang niet altijd voldoet de gemeentelijke regie in de veiligheidsaanpak aan de verwachtingen.

5 Citaten uit gesprekken met praktijkexperts van gemeenten ten behoeve van dit advies.

6 Dat blijkt uit onderzoek onder alle gemeenten dat Trouw, Binnenlands Bestuur en onderzoeksbureau UZ3 in 2009 uitvoerden.

Gemeentelijke regierol in Gouda Oost als voorbeeld

Verschillende professionals oordelen negatiever over de gemeente, die projecten wil trekken, maar die vaak niet afmaakt en als het er op aankomt onvoldoende krachtig de regie voert. Een geïnterviewde wijkagent is ontevreden over de inzet van de ketenpartners. Die zijn te veel geneigd achterover te leunen. De gemeente wil van alles weten, maar draagt maar weinig bij aan de aanpak van problemen. De kerntakendiscussie en de wens van de gemeente om de regie te voeren bemoeilijken het gesprek. Daardoor ontstaat een patstelling: “De gemeente wil wel, maar kan het niet; de politie kan het wel, maar wil het niet”. Op het niveau van de werkvloer lukt het volgens hem beter tot samenwerking te komen (Straver e.a., 2009).

Recente onderzoeken laten zien dat de volgende factoren daarin een rol spelen:

- onvoldoende draagvlak en visie;
- interne verkokering;
- onvoldoende regie in de uitvoering;
- een afstand tot de meer actiegerichtte cultuur bij partners.

Wij lichten deze punten in het kort toe (zie ook Terpstra en Krommendijk, 2010).

Ten eerste, hoewel veiligheid hoog op de lokale politieke agenda staat, blijkt de gemeentelijke regie op uitvoerend niveau vaak belemmerd te worden door onvoldoende bestuurlijk draagvlak en *commitment*. Oorzaak wordt gezocht bij een onvoldoende visie op de aard en aanpak van lokale veiligheidsproblemen. Ook speelt een rol dat een consistent beeld ontbreekt over de regierol en de verantwoordelijkheden van de gemeente in relatie tot die van andere partijen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004; Pröpper et al., 2004; AEF, 2005 en 2006).

Ten tweede, vanwege het sectoroverschrijdende karakter van veel veiligheidsproblemen zijn gemeenten vaak met meerdere afdelingen of diensten betrokken bij de aanpak van onveiligheid. Tussen deze interne eenheden bestaat nogal eens onvoldoende afstemming, zowel inhoudelijk als wat betreft werkwijze. Deze verkokering kan leiden tot onderling wantrouwen of conflicten en naar buiten toe kan een beeld ontstaan van ambtelijke traagheid, besluiteloosheid, afwachtendheid of gebrek aan consistentie. Bovendien zijn de afdelingen of eenheden die belast zijn met de coördinatie of regie van netwerken rond de aanpak van concrete veiligheidsproblemen (zoals een wijkbureau of afdeling veiligheid) vaak tamelijk nieuw, relatief klein of enigszins geïsoleerd. De rol van het college van B&W en van wethouders wordt hierin steeds belangrijker. Soms zijn wethouders terughoudend ten opzichte van het veiligheidsbeleid omdat zij dat als het speelveld van de burgemeester beschouwen. Soms hebben

zij moeite met de rol die de burgemeester meer en meer gaat spelen (bijvoorbeeld in de relatie tot huisverbod of jeugdzaken). Deze verbreding van het veiligheidsbeleid leidt niet zelden tot vertraging van processen.

Ten derde, juist in een horizontaal veld waarin partijen onderling afhankelijk zijn, is van belang dat de regisseur van een netwerk bij andere partijen gezag, onpartijdigheid, deskundigheid en betrokkenheid geniet (Terpstra, 2001; Pröpper et al., 2004). Uit meerdere studies blijkt dat de regiefunctie door gemeenten veelal onvoldoende wordt ingevuld, zeker gelet op de hoge eisen die daaraan moeten worden gesteld (Pröpper et al., 2004; AEF, 2005 en 2006).

Ten vierde, een deel van de problemen in de gemeentelijke regie hangt samen met de vaak wat ambtelijke cultuur binnen gemeenten en de kloof met de meer actiegerichtte cultuur bij partijen als politie of burgers. In de ogen van partners is de gemeente vaak traag, bureaucratisch en niet doortastend genoeg. Vaak zijn gemeenteamtbe-naren meer gericht op beleidsprocessen dan op het snel realiseren van oplossingen voor concrete en urgente veiligheidsproblemen. Bij andere partijen roept dit vervolgens onvrede op (Terpstra en Kouwenhoven, 2004; Bakker, 2009; Straver, Ulrich en Van Duijneveldt, 2009).

Gemeentelijke regie in de veiligheidsaanpak verloopt niet zonder problemen. Het wetsvoorstel ten aanzien van de gemeentelijke regie houdt in dat hiërarchische en individualistisch financiële elementen een belangrijker rol kunnen gaan spelen in de sturing door gemeenten. Het is de vraag of dit wetsontwerp het zal gaan halen.

Conclusie

Veiligheid heeft zich de afgelopen tijd ontwikkeld tot een van de dragers van het gemeentelijk beleid. Veel gemeenten voeren een actief lokaal veiligheidsbeleid dat is toegespitst op de lokale

veiligheidssituatie. Gemeentebesturen maken steeds meer werk van het verzamelen en analyseren van informatie. Nagenoeg alle gemeenten beschikken over eigen toezichthouders en bijzondere opsporingsambtenaren. De burgemeester beschikt over meer bevoegdheden dan voorheen en met een structurele aandacht voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit versterkt het bestuur haar positie en rol in de veiligheidsketen.

De hier beschreven ontwikkeling kunnen we ook samenvatten onder de noemer van een 'verbeterlijking' van het lokale veiligheidsbeleid. De invloed van het lokale bestuur op de organisatie van lokale veiligheid wordt breder en intensiever. Bestuurlijke handhaving en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit zijn daar uitdrukkingen van. Bestuurlijke informatieposities worden sterker ontwikkeld. In sommige grote gemeenten gaat het veiligheidsbeleid 'voorbij' de politie, in die zin dat de politietaak smaller en specifiekter wordt – meer de sterke arm van het

bestuur (en een schild voor burgers) dan de verantwoordelijkheid voor een breed geconcentreerd veiligheidsbeleid. Die komt meer en meer bij het lokaal bestuur te liggen. Dat geeft overigens aan dat het veiligheidsbeleid in sterke mate lokaal gestuurd en verankerd is.

Daarbij is sprake van een toegenomen politiek-bestuurlijke druk op de organisatie van veiligheid, niet alleen op landelijk maar ook op regionaal en lokaal niveau. De verwikkelingen rond en na de strandrellen in Hoek van Holland zijn daar een recente illustratie van.

Voor de politie is daarbij sprake van een proces waarin zij zich ontwikkelt van een brede naar een meer specialistische instantie, met een beperkter taakomschrijving dan voorheen. Daarbij kunnen spanningen ontstaan met de taakopvatting van de Nederlandse politie tot nu toe, die breed is en met een relatief geringe specialisatie. De vraag voor de politie (en het openbaar bestuur) is of dit als een wenselijke ontwikkeling te beschouwen is. Expliciete bezinning op deze vraag lijkt gewenst.



3

Gemeenten en sturing van de politie

21

In het lokaal bestuur is de afgelopen decennia op de manier zoals in de vorige paragraaf geschetst, een actief en breed veiligheidsbeleid tot stand gekomen. Het is een ontwikkeling die geleidelijk aan is verlopen, hoewel de afgelopen jaren zeker een versnelling heeft plaatsgevonden. Deze ontwikkeling kan als een van de grote veranderingen in het lokaal bestuur van de afgelopen vijftientig jaar worden beschouwd.

In deze paragraaf zullen we aandacht besteden aan de vraag hoe vanuit een gemeentebestuur sturing kan worden gegeven aan de politie. De belangrijkste ontwikkelingen en knelpunten worden geschetst. Deels hebben die betrekking op de horizontale dimensie van sturing, maar in deze paragraaf zullen ook ontwikkelingen in de verticale dimensie van lokale sturing van veiligheidsbeleid worden geschetst.

Gemeenteraad en politie

De burgemeester is het bevoegde gezag ter zake van de handhaving van de openbare orde door de politie. Hij legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad. Dat is niet opgenomen in de Politiewet 1993, maar staat in de artikelen 172 en 180 van de Gemeentewet. De democratische controle door de gemeenteraad betreft het gezag.

Dat de wet niet voorziet in een directe democratische controle op het beheer van het regiokorps is van meet af aan gezien als een belangrijk democratisch tekort. Reparatie van dit 'democratisch gat' kon (en kan) alleen slagen met een ingrijpende herziening van het politiebestedel.

Om binnen het bestel zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de bezwaren op dit punt zijn met ingang van 2007 in de Politiewet 1993 drie partiële verbeteringen

doorgevoerd, waarvan twee betrekking hebben op de controle door het parlement. Een derde wijziging in artikel 28 Politiewet 1993 beoogt met het nieuwe wettelijke inbrengrecht van gemeenteraden, de raad minder afhankelijk te maken van de wijze waarop hij door de burgemeester wordt betrokken bij de besluitvorming in het regionale college.¹

Voorafgaand aan het opstellen van het ontwerp van het beleidsplan, dat wil zeggen in een vroeg stadium van de beleidscyclus, moeten de gemeenteraden in de regio worden gehoord over de lokale prioriteiten in hun gemeenten. Dit inbrengrecht, ook wel aangeduid als haalplicht, is gebaseerd op het uitgangspunt dat, gelet op de afstand tussen de gemeenten en de plaats waar de besluiten worden genomen, extra inzet geboden is voor het meenemen van de lokale prioriteiten. Het inbrengrecht stelt de gemeenteraad in staat de prioriteiten ter zake van openbare orde en veiligheid in de gemeente te articuleren door deze in een vroeg stadium rechtstreeks aan de korpsbeheerder kenbaar te maken, zodat deze lokale prioriteiten tijdig bij

het opstellen van het ontwerp van het regionale beleidsplan kunnen worden betrokken.

Door het inbrengrecht wordt de betrokkenheid van de gemeenteraad minder afhankelijk van de assertiviteit waarmee de burgemeester voor de lokale prioriteiten opkomt.² Het wettelijk inbrengrecht is beperkt tot het ontwerpbeleidsplan en geldt niet voor beheerskwesties (organisatie, formatie, begroting en jaarrekening). Dit gaf aanleiding tot kritische kanttekeningen in het advies van de Raad van State en tot discussies in de Eerste Kamer.³

Deze wettelijke veranderingen hebben niet kunnen wegnemen dat in veel gemeenten (vooral middelgrote en kleine) een gebrek aan invloed op de politie wordt ervaren. Bestuurders en raadsleden klagen bijvoorbeeld over het wegtrekken van de politie naar de 'grote stad van de korpsbeheerder'. Het ongenoegen speelt sterker wanneer gemeenten binnen het regionale krachtenveld minder (informatie)positie opbouwen in vergelijking met andere gemeenten. Het ongenoegen uit zich dan in termen van invloed op de politie. Hieraan vooraf gaat dat deze gemeenten vinden dat zij te weinig invloed hebben in het Regionaal College (Van der Torre – Eilert e.a, 2010).

1 Het vraagstuk brengen/halen is complex en de termen haalplicht, inbrengplicht en inbrengrecht worden vrij willekeurig gebruikt. In de reactie op het advies van de Raad van State en de memorie van toelichting op de Wet versterking bevoegdheden wordt gesproken over een haalplicht, waarbij wordt aangegeven dat bij aanpassing van de Gemeentewet de haalplicht van het regiobestuur een brengplicht voor de gemeente wordt.

2 Kamerstukken II 2005-2006, 29 704, nr. 3, p. 24.

3 Kamerstukken 2006-2007, 30 880, nr. 4.

Invloed van de raad op de lokale veiligheid

Raadsleden vinden dat ze te weinig greep hebben op het politiebeleid, zo blijkt uit recent onderzoek. Lokaal politiebeleid raakt ondergesneeuwd door regionale en landelijke wensen en voorkeuren. De politie is te weinig zichtbaar en in de meeste en vooral de kleinere gemeenten, met minder dan vijftigduizend inwoners met te weinig agenten actief. Er moeten daarom, zo vindt tweederde van de raadsleden, meer toezichthouders worden aangesteld. Een meerderheid (55 procent) van de gemeenteraadsleden is voor herinvoering van de gemeentepolitie. Eén op de vijf raadsleden is zelfs zeer sterk voorstander van de herinvoering van de gemeentepolitie (Van der Torre – Eilert e.a, 2010).

Maar er is ook een andere kant. De politie geeft te kennen veel 'sleuwerk' richting de raad te verrichten, maar dat het de raad is die door onvoldoende deskundigheid en desinteresse wordt gehinderd en bepaald niet door wettelijke beperkingen. In 1998 bleek dit verschijnsel ook overheersend bij de Evaluatie van de Politiewet 1993. Eveneens kwam dit punt aan de orde in een recent overleg van de vaste Kamercommissie van BZK met de Minister. Gemeenteraden werd een gebrek aan assertiviteit verweten en deze terughoudendheid werd toegeschreven aan onwetendheid over hun rechten en plichten.⁴

Ten aanzien van de bevoegdheden van de gemeenteraad is de vraag gerechtvaardigd of het strikt nodig is het bevoegdhedenpakket uit te breiden of dat volstaan kan worden met het doorontwikkelen (lees: adequater gebruik) van bestaande bevoegdheden. Deze laatste mogelijkheid is op dit moment het meest voor de hand liggend. Een stevig ontwikkeld lokaal veiligheidsplan is daarvoor naar onze mening een voorwaarde. De noodzaak daartoe dient in de wet te worden opgenomen, waarbij tevens enkele procedurele eisen worden geformuleerd met betrekking tot de totstandkoming van dit plan (betrekking hebbende op overleg met burgers en andere betrokken organisaties en op afstemming met het regionaal veiligheidsplan). De Wet op de Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO) kan op dit punt op onderdelen als voorbeeld dienen.

Meer structurele versterking van lokale/regionale democratische sturing en controle, lijkt alleen mogelijk bij een forse schaalvergroting van gemeenten, al zijn er ook voorbeelden waarbij gemeenten succesvol de krachten bundelen. Op dit terrein spelen, op dit moment, allerlei discussies maar in de context van dit advies gaan wij daar niet op in.

Versterking positie burgemeester

De burgemeester heeft een groot aantal wettelijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. Het afgelopen decennium zijn die bevoegdheden in de Gemeentewet verder uitgebreid en ondergebracht in de artikelen 172 tot en met 176a.

Voor een aantal bevoegdheden geldt gelede attributie, wat inhoudt dat die gekoppeld zijn aan de verordeningbevoegdheid van de gemeenteraad, zoals het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied (art. 151b), bestuurlijke ophouding (art. 154a) en cameratoezicht (art. 151c). Buiten de Gemeentewet beschikt de burgemeester over tal van andere bevoegdheden (WOM, BOPZ, Opiumwet) die soms in sectorale wetten zijn ondergebracht (jeugdzorg, onderwijs), soms in wetgeving sui generis (zoals bij de Wet tijdelijk huisverbod).

Hoewel in het rapport *Bestuur, recht en veiligheid* (2007) al geconstateerd werd, dat er geen noodzaak c.q. behoefte bestond aan verdere uitbreiding van de al bestaande bevoegdheden, is het genereren van nieuwe wetgeving toch doorgegaan (voetbalvandalisme), ook achter de voordeur (uithuisplaatsing, opvoedingsondersteuning).

Bezinning op de ontwikkeling van de positie van de burgemeester is vanuit deze invalshoek hoogst noodzakelijk. Gegeven de politieke realiteit van deze door de wetgever ter beschikking gestelde machtsconcentratie, is er ook een andere duiding mogelijk. Het zet immers de gemeentelijke veiligheid duidelijk op de agenda, want waarom zoveel bevoegdheden toekennen als de lokale veiligheid alleen bovenlokaal of nationaal geregeld zou moeten worden? Al deze bevoegdheden betreffen het lokale veiligheidsbeleid. De burgemeester zal een beroep doen op de politie die hij nodig heeft voor voldoende operationele ondersteuning bij het realiseren van de hem toegekende veiligheidsbevoegd-

4 Kamerstukken II 2009-2010, 28 684, nr. 250.

Burgervader of sheriff? (Sackers, 2010).

In zijn jaarrede 2009 voor het Genootschap van Burgemeesters wijst Bandell, voormalig burgemeester van Dordrecht, op het gevaar dat de uitbreiding van bevoegdheden ten koste kan gaan van de persoonlijke stijl en het persoonlijk optreden van burgemeesters:

“Meer macht kan ten koste gaan van gezag, want meer bevoegdheden leiden er toe dat de burgemeester meer op het toneel staat en minder achter de schermen kan betekenen. (...) Gezag is niet vanzelfsprekend. Je verkrijgt het door je persoonlijk optreden en daar moeten wij het steeds meer van hebben. Gezag heeft alles te maken met vertrouwen. Als de mensen je niet vertrouwen, heb je geen gezag. En niet alleen de inwoners moeten je vertrouwen, maar ook de gemeenteraad en niet te vergeten de wetgever.”

heden. Dat draagt in sterke mate bij aan lokale verankering (en niet nationale ophanging) van de politie.

Gegeven deze machtsconcentratie bij de burgemeester lijkt versterking van de lokale veiligheid in de bestaande constellatie eerder gezocht te moeten worden in de relatie tussen gemeenteraad en burgemeester dan in de relatie tussen gemeenteraad en politie. De ontwikkeling van het brede veiligheidsbeleid zoals in de vorige paragraaf geschetst, biedt daar een uitstekende context voor. Het is de burgemeester die een directe relatie met de politie heeft en de raad kan primair langs indirecte weg invloed op de politie krijgen en wel via de burgemeester.

Activeren lokale driehoek

De Politiewet 1993 kent twee driehoeken, te weten de lokale van artikel 14 en de regionale van artikel 27.

De regionale beheersdriehoek is de plek waar korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef elkaar treffen om de gang van zaken in het korps vanuit diverse invalshoeken te bespreken (bestuurlijk, justitieel en politieel). Dit overleg is geïnstitutionaliseerd in artikel 27 Politiewet 1993. Vanaf de inwerkingtreding van de wet was dit overleg primair gericht op het beheer van het regionale politiekorps. In 2007 is art. 27 aangepast. Het driehoeksoverleg heeft niet langer uitsluitend betrekking op het beheer

van de regio maar dient zich specifiek ook te richten op de uitvoering van het beleidsplan en de verwezenlijking van de landelijk bepaalde regionale doelstellingen.

De korpsbeheerder is de aangewezen persoon om het regionale driehoeksoverleg te initiëren. Hij is primair verantwoordelijk voor alle beheersbeslissingen (art. 24). Tevens is hij verantwoording schuldig voor de uitvoering van het beleidsplan (art. 31) en voor het realiseren van de landelijke doelstellingen die door de politieministers voor de regio zijn vastgesteld (art. 43b).

De korpschef is bij dit driehoeksoverleg betrokken omdat hij belast is met de dagelijkse leiding van het regionale politiekorps (art. 24 lid 2). De korpschef is weliswaar ondergeschikt aan de korpsbeheerder, maar is als hoogste leidinggevende het best geïnformeerd over het reilen en zeilen van het regionale politiekorps.

Onder invloed van de nationalisering van beheersfuncties in een politiedienstencentrum, is de kans groot dat de regionale beheersdriehoek zich in de toekomst, meer dan nu al het geval is, zal transformeren in een regionale beleidsdriehoek.

De lokale driehoek is geregeld in artikel 14 Politiewet 1993, dat een summierere regeling bevat die aan de partners in het driehoeksoverleg, anders dan in artikel 27, alle ruimte laat om zelf

de agenda te bepalen. Onderwerp van gesprek in deze driehoek is de taakuitvoering van de politie. Omdat de politie voor een deel van haar taakuitvoering onder gezag staat van de burgemeester en voor het andere deel onder gezag van de officier van justitie, is daarmee de belangrijkste functie van het driehoeksoverleg gegeven: gezagsafstemming. Vandaar dat gewoonlijk wordt gesproken van de gezagsdriehoek. In dat kader zullen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt met betrekking tot de inzet van personeel, materieel en middelen die noodzakelijk zijn voor de onderscheiden politietaken en het geven van sturing aan de uitvoering van die taken.

In de tweede plaats is het driehoeksoverleg in de loop der jaren een belangrijke functie gaan vervullen in de beleidsbepaling voor de politie. In de driehoek kunnen bestuur en justitie hun beleid op elkaar afstemmen en aldus tot een meer samenhangend beleid voor de politie komen. Dit houdt overigens geenszins volledige integratie van beleid in. Het driehoeksoverleg laat de gezags- en beleidsverantwoordelijkheid van de gezagsdragers immers onverlet. Maar aan een zekere afstemming kan niet worden ontkomen, omdat in de praktijk niet altijd een onderscheid kan worden gemaakt tussen de taken waarvoor de burgemeester dan wel de officier van justitie gezagsverantwoordelijkheid draagt. De handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving kunnen immers

sterk met elkaar verweven zijn (zo meteen gaan wij daar verder op in).

Iedere gemeente behoudt in principe het recht om op grond van artikel 14 een eigen driehoeksoverleg te laten plaatsvinden. In veel kleinere gemeenten is echter niet altijd sprake van een lokale driehoek in die zin dat bestuur en OM in een 1-op-1 situatie per gemeente overleg voeren. In die driehoeksoverleggen vindt overleg plaats tussen de officier van justitie en de (district)politiechef met meerdere burgemeesters tegelijkertijd. Dit driehoeksoverleg vindt op beleids-, maar ook veelal op casusniveau plaats en is op districtleest geschoeid.

Conclusie: de Politiewet 1993 laat in artikel 14 veel ruimte om lokaal invulling te geven aan het driehoeksoverleg. In de praktijk is in kleine gemeenten vaak geen sprake van lokaal driehoeksoverleg, maar van overleg op districts-niveau (districtchef, officier van justitie en een aantal burgemeesters tegelijkertijd). Driehoeksoverleg op lokaal niveau is echter nodig om enerzijds afspraken te maken over capaciteit en sturing van politie en anderzijds voor beleidsbepaling.

Versterking van lokaal veiligheidsbeleid door regionale samenwerking

We zien op veel gebieden dat het veiligheidsbeleid lokaal tot ontwikkeling is gekomen (hoewel er flinke verschillen tussen gemeenten kunnen

Drugsproblematiek Roosendaal/Bergen op Zoom

In Roosendaal en Bergen op Zoom zorgde de drugsproblematiek voor extreme overlast. Uiteindelijk is voor sluiting van coffeeshops gekozen als ultimatum remedium. Zo'n oplossing komt evenwel niet zomaar tot stand. Het vereist gecoördineerde inzet van veel lokale organisaties, maar ook extra inzet van de politie. De burgemeesters hebben daartoe een verzoek gedaan aan de collega's van omliggende gemeenten, die in deze context bereid waren om tijdelijk extra capaciteit aan Roosendaal en Bergen op Zoom af te staan. Daarnaast zijn de omliggende gemeenten bereid om vanuit het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) extra ondersteuning te bieden voor de bestuurlijke aanpak van de drugshandel. Een dergelijke probleemgerichte, regionale aanpak is alleen mogelijk wanneer het lokale veiligheidsbeleid ook regionaal is ingebed.

Regionale Veiligheidsstrategie Utrecht

Door het regionaal strategisch veiligheidsbeleid in Utrecht krijgt veiligheid meer en meer een sterke regionale inbedding. Gefinancierd door de gemeenten is het bureau Regionale Veiligheidsstrategie (RVS) Utrecht opgericht dat werkt in opdracht van de regionale driehoek. Aanleiding was de behoefte bij vrijwel alle gemeenten in de regio Utrecht aan een gezamenlijke uitvoering van het integraal regionaal veiligheidsplan. Dit regionale beleid is voortgekomen uit het bij elkaar brengen en bespreken van de lokale veiligheidsplannen. Kleine gemeenten gaven te kennen moeite te hebben met het operationaliseren van dit plan. RVS is gestart met het in kaart brengen van de lokale veiligheid en heeft zich gepresenteerd als informatiemakelaar en adviseur bij het opstellen en realiseren van gemeentelijke veiligheidsplannen. Regionaal zijn vijf speerpunten vastgesteld, elk onder supervisie van een burgemeester:

- › overlast;
- › veel voorkomende criminaliteit;
- › ondermijning;
- › ongelijkwaardigheid;
- › misdrijven met een grote impact.

26
H3

bestaan), maar dat het stevig bovenlokaal dan wel regionaal ingebed is. Dat geldt voor de veiligheidshuizen, de RIEC's en uiteraard ook voor de veiligheidsregio's en politieregio's.

Het regionale college was vanuit de wetgever in eerste instantie bedoeld om het beheer van de politie in regionale samenwerking op te pakken. In de praktijk zien we echter dat burgemeesters en gemeenten vanuit dit college ook meer en meer samen werken aan gezamenlijk beleid en een gezamenlijke aanpak van veiligheidsproblemen. In regionale veiligheidsplannen worden de doelstellingen opgenomen, afgeleid van de lokale bestuurlijke en justitiële prioriteiten en de vertaling van de landelijke prioriteiten voor de politie. Bovendien fungeert het regionale college meer en meer als een professioneel ontmoetings- en ontwikkelingsorgaan voor burgemeesters.

Deze regionale inbedding van lokaal veiligheidsbeleid is een belangrijke voorwaarde voor een goede doorontwikkeling. Zolang de bestuurlijke structuren geen natuurlijke ophanging bieden voor deze regionale inbedding, moet met de

huidige inbedding voorzichtig worden omgesprongen.

Naar gemeenschappelijke opgaven

De burgemeester deelt het gezag over de politie met de officier van justitie. Openbare orde en opsporing leggen beide hun claim op de politiecapaciteit. Prioriteiten voor de politie worden niet alleen lokaal/regionaal, maar ook nationaal bepaald. Gemeenten moeten dus met nogal wat andere actoren concurreren als het gaat om de inzet van de politie. Op dit punt is er in gemeenten veel ontevredenheid en onzekerheid. Het OM legt een te groot beslag op politiecapaciteit ten behoeve van grootschalige opsporingsprocessen, zo wordt het vaak ervaren. Het is onduidelijk waar dat allemaal aan besteed wordt; in sommige opzichten is het OM voor gemeenten een black box. Meer en meer capaciteit wordt ook opgeëist voor nationale prioriteiten, vaak samenhangend met het belang dat daar wordt toegekend aan opsporing. Nationalisering van de politie zal deze ontwikkeling alleen maar versterken, zo wordt in kringen van gemeenten gevreesd.

Ongetwijfeld is er reden voor deze houding, maar de vraag mag ook gesteld worden of zij niet in sterke, op traditionele verhoudingen en beelden is gebaseerd. Wij zien in ieder geval enkele ontwikkelingen die deze klassieke patronen lijken te overstijgen. We kunnen ze als volgt formuleren.

Lokale en nationale prioriteiten groeien naar elkaar toe

Veiligheidsopgaven op lokaal, regionaal en nationaal niveau zijn meer en met elkaar verweven. Rijk, regio's en gemeenten dragen in de praktijk ook steeds meer bij aan elkaars opgaven. Sociale veiligheid, een aanvankelijk typisch lokaal verschijnsel, is in belangrijke mate ook een verantwoordelijkheid voor de centrale overheid geworden (getuige de laatste veiligheidsnota's op centraal niveau). Georganiseerde criminaliteit, een verschijnsel dat vraagt om een boven-lokale of centrale aanpak, is meer en meer ook voor het lokale bestuur van belang geworden, ook in de aanpak en bestijding daarvan. Terrorismebeleid is een centrale verantwoordelijkheid maar kan niet zonder lokale inspanningen. Omgekeerd zijn typische lokale verschijnselen als fietsendiefstal of coffeeshops nu ook op het nationale niveau opgepakt. Door te werken aan de eigen opgave wordt tevens werk gemaakt aan de opgave van een ander. De opgave en niet de bevoegdheid zijn daarbij leidend.

Openbare orde en opsporing liggen meer in elkaars verlengde

Openbare orde is voor de burgemeester, opsporing voor de officier van justitie. Dit gezagsdualisme, waar op zich goede redenen voor bestaan, mondde (en mondt) niet zelden uit in strijd om prioriteiten en zeggenschap. Die strijd zal wel nooit helemaal verdwijnen, maar wat we wel waarnemen is dat de traditionele schotten tussen OM en gemeenten (en politie) wat aan het veranderen zijn. Openbare orde

en opsporing liggen ook in elkaars verlengde en samenwerking is nodig om tot een goede aanpak te kunnen komen. Zo is voetbalvandalisme een zaak van openbare orde maar blijken sommige hooligans een crimineel samenwerkingsverband te vormen. En zo is de aanpak van hen nepteelt primair een zaak van handhaving van de rechtsorde, maar zijn er ook allerlei vertakkingen naar openbare orde in wijken en dorpen. Bij grootschalig optreden tegen bijvoorbeeld voetbalvandalisme, de aanpak van georganiseerde criminaliteit, vastgoedfraude en andere meer complexe veiligheidsvraagstukken kan het één niet meer zonder het ander. Ook de ontwikkeling van veiligheidshuizen zijn hier een belangrijke uitdrukking van.

Door wettelijke kaders, planmatige inzet van bestuurlijke en justitiële maatregelen en scenario's voor opschaling (GRIP bij fysieke veiligheidsproblemen), is er steeds meer sprake van een probleemgerichte benadering van veiligheid waarbij de grenzen tussen openbare orde en opsporing vervagen. Aan de gemeenten zijn trajecten toegekend die voordien tot het exclusieve domein van het strafrecht behoorden. De gemeente heeft bijvoorbeeld met de Wet BIBOB in de hand de mogelijkheid om al dan niet gecombineerd met strafrechtelijke inzet de prostitutie aan te pakken. Denk bijvoorbeeld ook aan de bevoegdheid van de burgemeester om woningen te sluiten indien door gedragingen in de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord (artikel 174a Gemeentewet). Het toepassen van strafrecht en bestuursrecht vanuit een geïntegreerde aanpak doet de tegenstelling tussen openbare orde en opsporing vervagen. Door het samengaan van toezicht, handhaving en opsporing in een integraal veiligheidsbeleid en de opkomst van informatiegestuurd opsporen ontstaat meer overlap. Het gevolg is dat daarmee ook het onderscheid tussen proactief en reactief vervaagt.

Aanpak Wallengebied in Amsterdam (Emergo)

Bij de aanpak van het Wallengebied is het doel om naast de opsporing van mensenhandel ook overlastgevende situaties te beëindigen. Mensenhandel gaat gepaard met veel overlast op straat (ruzies, vechtpartijen, intimidatie). Om de overlast tegen te gaan werkt justitie samen met de gemeente. Zij wisselen onder meer informatie uit. Op basis van deze informatie kan de gemeente gericht de vergunningen van panden (ontmoetingsplekken van mensenhandelaren) intrekken en zo de fysieke overlast inperken. Met deze actie is de mensenhandel strafrechtelijk aangepakt en heeft de gemeente de gelegenheid tot mensenhandel weggenomen².

Vervagen van de grens tussen sociale en fysieke veiligheid

Deze notitie handelt primair over de rol van gemeenten bij vraagstukken die wel worden betiteld als sociale veiligheidsvraagstukken (overlast, criminaliteit, geweld achter de voordeur e.v.). Daarmee zijn fysieke veiligheidsvraagstukken (branden, verkeersongevallen, explosies, rampen) niet primair de scope. Toch is er op zijn minst sprake van een toenemende vervaging van de grenzen tussen deze twee zaken. Evenementen, q-koorts, dreigend terrorisme of een pandemie dragen elementen van beide. Juist met de komst van de veiligheidsregio's is de verbreding van klassieke rampen naar moderne crises meer zichtbaar onderdeel van aandacht geworden. Recent worden steeds vaker vanuit veiligheidsregio's voorbereidingen op grote evenementen (Giro, Tour de France) geëntameerd, zien wij op dat niveau ook meer bemoeienis bij recente (dreigende) crises als de pandemie en de Brabantse q-koorts en heeft de veiligheidsregio in een aantal gebieden een rol gekregen binnen het intergemeentelijk evenementenbeleid (gevaarclassificatie).

Deze vervagende grenzen maakt ook het belang van samenwerking tussen gemeenten, politie en allerlei andere partners (brandweer, GHOR, waterschappen, Rijkswaterstaat, grote bedrijven en instellingen) meer vanzelfsprekend. Paradoxaal genoeg zal met de komst van de veiligheidsregio het belang van de gemeenten en de politie bij allerlei soorten van (dreigend) onheil eerder toedan afnemen. Dit niet alleen vanwege het soort

van (dreigend) onheil dat zich kan aandienen (evenementen e.d.) maar ook vanwege het feit dat er een tendens is dat er ook helemaal niets verkeerd mag gaan: 'pech moet weg'. Omdat autoriteiten sneller de maat wordt genomen - ook na kleinere incidenten - is de neiging om risico's te accepteren gedaald. Draaiboeken, scenario's en oefeningen zijn, of ze een bijdrage leveren of niet, onvermijdelijk geworden. Ten slotte is voorbereiding niet alleen meer bedoeld om beter beslagen ten ijs te komen in een onverhoopt geval, maar ook onderzoekers en evaluatoren na een incident te overtuigen. Daarmee moeten organisaties als de politie, maar ook gemeenten zelf, eerder en intensiever aan de bak. Omdat veel gemeenten dat afzonderlijk niet of weinig doen, is samenwerking tussen de gemeenten -juist ook binnen veiligheidsregio-verband - noodzakelijk.⁵

Deze ontwikkelingen bieden kansen op een gemeenschappelijke agenda. Toenemende congruentie tussen de nationale en lokale veiligheidsopgaven, meer samenhang tussen openbare orde en opsporing, beter zicht op de situatie door een sterkere en gedeelde informatiepositie én versterking van de samenwerking dragen bij aan het gemeenschappelijk maken van de totale opgave. Partijen kunnen vanuit deze basis gericht samenwerken en tot een taakverdeling

5 Rampenbestrijding op orde, Eindrapportage, Inspectie OOV, maart 2010.

komen. Zij worden daarbij minder gehinderd door onderlinge concurrentie.

Gebiedsgebonden politie en wijkagenten

Toenemend zwaartepunt in de aanpak van veiligheid zijn de buurten en wijken. Dit leidt tevens tot een beweging waarbij de positie van de wijkagent steviger wordt. De wijkagent verschijnt meer en meer als volwaardig en operationeel politiefunctionaris in de wijk. In het verleden werd de wijkagent vaak gezien als een 'oom agent', die vooral druk was met het onderhouden van het netwerk in de wijk. De wijkagent ontdoet zich al enige tijd van dit imago en treedt meer en meer op als sterke arm in de wijk: zichtbaarder op straat, een politieman als vooruitgeschoven post van zijn organisatie. Een wijkagent voert de kernopgaven van de politie – opsporing, handhaving en informatieverzameling – uit in een geografisch geconcentreerd gebied.

Recente studies hebben aangetoond dat op deze manier de wijkagent belangrijk is voor de professionele kwaliteit van de politie. Het ontbreken van grootschalige etnische rellen in Nederland hangt er mee samen, zo blijkt uit een studie o.l.v. Adang, die onder meer het cruciale belang van het uitgangspunt 'kennen en gekend worden' onderstreept. Om deze strategie succesvol te kunnen toepassen zijn nauwe samenwerking met ketenpartners en goede lokale verankering cruciaal (Adang e.a., 2010).

Het aantal wijkagenten en hun inzet is voortdurend onderwerp van gesprek tussen politie en bestuur. De tendens is dat er meer wijkagenten komen en dat ze voor een groter deel van hun tijd actief zijn in de wijk. De Raad van Korpschefs stuurt er op aan dat wijkagenten in 2011 ruim 80% van hun tijd beschikbaar zijn in en voor de wijk. In 2007 bedroeg dit percentage minder dan 50%. Recent onderzoek geeft aan dat dit percentage inmiddels is toegenomen.

⁶ Niet alleen het percentage van de tijd die door wijkagenten aan hun wijk wordt besteed is onderwerp van sturing. Het streven van de Raad van Korpschefs is ook een toenemend aantal, naar een gemiddelde verhouding van 1 wijkagent op 5000 inwoners. Het kabinet ondersteunde deze intensivering van wijkagenten door het aantal met 500 te verhogen. 11 korpsen voldoen inmiddels aan die norm of komen daarbij in de buurt.

Gebiedsgebonden politie beperkt zich echter niet tot de wijkagenten. Het concept heeft betrekking op de hele politieorganisatie:

- › op de breedte van de taak van de basiseenheid of team waar de wijkagent met anderen deel van uitmaakt, op de schaal van deze eenheid, op de positionering en het mandaat van de wijkagent;

6 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement/ AEF (Andersson Elffers Felix) (2010), (Niet) voor de wijk, de tijdsbesteding van wijkagenten.

“Het geheim van Ferwerderadiel?”.

Ferwerderadiel is de veiligste gemeente van Nederland volgens de veiligheidsindex 2008 van het onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap van de Politieacademie. De veiligheidsindex wordt samengesteld aan de hand van aangiftecijfers voor diefstal, inbraak, geweld en vernieling. “Het geheim is de grote sociale controle onder onze inwoners”, weet burgemeester W. van den Berg. “De mensen hier staan nuchter in het leven en hebben nog oog voor elkaar. Als er dan een incident plaatsvindt, is de stap naar de politie zo gemaakt.” Volgens de burgemeester is een succeselement de aanwezigheid van een wijkagent. die de mensen uit de buurt bij naam kent” (Binnenlands bestuur, 2008/38).

- › op het gedecentraliseerde sturingsconcept, dat wil zeggen op de mate waarin alle politionele hoofdprocessen op het gebiedsgebonden werken gericht zijn; met name de relatie met opsporing en noodhulp verdient versterking;
- › op de planning en control van de in het gebied beoogde effecten en resultaten;
- › op een gedecentraliseerde informatieorganisatie waarbij de chef van de basiseenheid wordt voorzien van informatie met betrekking tot zijn werkgebied en de wijkagent met betrekking tot zijn wijk.

De gebiedsgebonden politie levert van daaruit een directe bijdrage aan een samenhangende veiligheidsaanpak, zowel op het niveau van wijken en buurten (de wijkagent) als op de bovenliggende niveaus, het stadsdeel de stad of gemeente (chef basiseenheid en/of districtschef) of bovengemeentelijk (Korpschef). Wisselende samenwerkingverbanden onder bestuurlijke regie (met andere professionals, burgers en bedrijven) richten zich vooral op het oplossen van problemen. Afhankelijk van de aard van de problemen zullen deze samenwerkingsverbanden zich ook op de verschillende schaalniveaus voordoen.

Conclusie

In deze paragraaf hebben we de belangrijkste ontwikkelingen in de sturingsrelatie tussen gemeente en politie beschreven. Een aantal verbeteringen is mogelijk, en in de volgende paragraaf zullen wij ze op een rij zetten.

We hebben in dit deel onder meer gewezen op enkele knelpunten en op mogelijkheden om een actievere rol van de gemeenteraad te bewerkstelligen in de richting van de burgemeester, mede op basis van een stevig ontwikkeld lokaal veiligheidsplan.

Ook hebben we gewezen op de tendens tot convergentie in eertijds nogal uit elkaar lopende posities en belangen: de spanning tussen lokale en nationale prioriteiten is verminderd, evenals die tussen opsporing en openbare orde. Voorts is de betere positionering van wijkagenten binnen de politie een ontwikkeling die stevig bijdraagt aan versterking van de lokale politie.

Belangrijk is tot slot dat het vraagstuk van sturing niet alleen een zaak mag zijn van het kwantitatief afbakenen van bepaalde politiefuncties (wijkagent, bureauopenstelling, aanrijtijden). Om tot een goede toedeling te komen van de beschikbare middelen is een andere benadering nodig, waarvoor een gedegen externe veiligheidsanalyse en een daarop gebaseerde probleemoplossende benadering de uitgangspunten moeten zijn.



4

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In de vorige paragrafen is in kaart gebracht welke de actuele context is waarin voorstellen voor lokale sturing van veiligheid en politie ontwikkeld moeten worden. We hebben gezien dat veiligheid in toenemende mate wordt gedragen door gemeentelijk beleid, en dat veel gemeenten een actief, breed en samenhangend veiligheidsbeleid hebben ontwikkeld. Gemeenten doen dat samen met andere organisaties en met burgers (bijvoorbeeld in veiligheidshuizen), maar nemen steeds vaker de organiserende of 'regisserende' rol over van bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie. Bestuurlijke handhaving, alsmede bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit worden steeds belangrijker.

We hebben ook geconstateerd dat het veiligheidsbeleid niet in alle gemeenten even adequaat is georganiseerd. In sommige grote gemeenten en in een aantal kleinere gemeenten is nog heel wat winst te behalen. Tegelijkertijd biedt die ontwikkeling naar een samenhangend lokaal veiligheidsbeleid wel een goede context om over verdere ontwikkeling van lokale sturing op de politie na te denken. Verwachtingen en eisen over en weer kunnen beter geformuleerd en geëxpliciteerd worden. Verdere ontwikkeling van een goede informatie-uitwisseling is hier cruciaal voor.

We hebben vervolgens gezien dat lokale sturing op de politie vooral plaatsvindt via de burgemeester. Zijn positie is nogal versterkt maar zijn handelen en afwegingen zijn tegelijkertijd steeds meer in het brede veiligheidsbeleid ingebed. Een goed ontwikkeld lokaal veiligheidsplan is daar belangrijk in. Invloed van de gemeenteraad op de politie krijgt vooral langs dit kanaal gestalte en langs de inbreng die gemeenteraden op deze manier in de totstandkoming van een regionaal veiligheidsplan kunnen hebben.

Vanuit het oogpunt van lokale sturing op de politie is vooral van belang wat de relatieve kracht is van het gemeentelijk bestuur in de rivaliserende claims die op de politiecapaciteit gelegd worden. Zullen nationale prioriteiten, zeker bij invoering van een landelijk bestel, en daarmee deels samenhangende aandacht voor intensieve opsporingsprocessen, niet een groot deel van de ruimte voor lokale politie-inzet wegnemen? Deze vraag is begrijpelijk en we zullen verderop in dit rapport met enkele voorstellen komen.

Tegelijkertijd kan ook op een paar andere ontwikkelingen gewezen worden. In de eerste plaats is de positie van het lokaal bestuur in de ontwikkeling van veiligheidsbeleid in het algemeen steviger geworden, al moet en kan het op een aantal plaatsen beter. Daarnaast constateren wij ook een zekere mate van convergentie tussen zowel nationale als lokale doelstellingen als tussen opsporing en openbare orde, waardoor klassieke tegenstellingen aan scherpte en betekenis verliezen. Verder is binnen de politie een ontwikkeling gaande naar versterking van de positie van wijkagenten en gebiedsgebonden politie. Van groot belang daarbij is dat wijkagenten weer gedefinieerd worden als echte politie-functionarissen, die zich zowel met handhaving, opsporing en informatieverzameling bezighouden, en dat zij op basis daarvan een meer centrale plaats in de politieorganisatie krijgen. Deze ontwikkeling, die nog niet overal even scherp zichtbaar is, verdient verdere ondersteuning en is een sterke uitdrukking van lokale inbedding van politie en een lokale sturing daarvan.

Op basis van deze analyse kunnen we een aantal voorstellen formuleren om lokale sturing van veiligheid en politie te versterken. Deze adviezen zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten.

1 Onafhankelijk van het feitelijke politiebestedel blijft de sturing door de gemeente belangrijk voor zowel de gemeenten als de politie. Veilig-

heid manifesteert zich immers altijd primair lokaal. Politiezorg moet tegemoet komen aan lokale veiligheidsopgaven. De lokale verankering of inbedding van de politie wordt overigens noch binnen de politie noch binnen het openbaar bestuur betwist.

- 2 Lokaal veiligheidsbeleid moet, gegeven de huidige bestuurlijke indeling, ook altijd boven-lokaal/regionaal zijn ingebed; (on)veiligheid trekt zich weinig aan van gemeentegrenzen.
- 3 Lokaal gezag (Bestuur en Openbaar Ministerie) moet lokaal waargemaakt kunnen worden. Dit betekent 'tanden' voor de burgemeester (gezag) maar óók voor het college en de gemeenteraad om voldoende bestuurskracht te ontplooiën.
- 4 Hoewel een basisniveau van politie gegarandeerd moet zijn, is het vraagstuk van sturing van de politie niet primair een zaak van kwantitatieve afbakening van politiefuncties, maar van toewijzing aan de hand van een gedegen probleemanalyse.
- 5 Bestuurlijke drukte dient beperkt te blijven: de politie moet professioneel en op een efficiënte wijze zijn werk kunnen blijven doen.

In ons advies houden we er rekening mee dat beleidsmatige sturing op de politie altijd tot op zekere hoogte beperkt is. De politieorganisatie wordt immers in sterke mate gestuurd door de noodhulp en door steeds veranderende (lokale) situaties. Neemt in korte tijd de hoeveelheid overvallen in een gemeente toe, dan moet daarop een adequaat antwoord geformuleerd worden. Wordt op de politie tijdens een warme zomer veel vaker een beroep gedaan voor spanningen in buurten, dan moet de politie beschikbaar zijn. Enzovoort. Beleidsmatig sturen van de politie is daarom altijd beperkt en vergt veel stuurmanskunst van het gezag. Een absolute kwantitatieve afbakening en verankering van politiefuncties belemmeren de ontwikkeling daarvan.

Aanbevelingen

Wat moeten het gemeentebestuur, de politie en de rijksoverheid doen om dit perspectief te realiseren? Wij zien zes aangrijpingspunten:

- 1 lokaal veiligheidsplan
- 2 versterking rol gemeenteraad
- 3 basisniveau politie en bindende afspraken
- 4 gemeenschappelijke informatievoorziening
- 5 probleemgerichte sturing op meerdere disciplines
- 6 invloed op de politieorganisatie

1. Lokaal veiligheidsplan

Sturing van de politie door gemeenten is in de eerste plaats sturing van het lokaal veiligheidsbeleid. Willen gemeenten sturing geven aan de politie, dan vergt dat een goed ontwikkeld lokaal veiligheidsbeleid. Dat houdt in ieder geval in dat (1) lokale veiligheidsproblemen zijn gedefinieerd en voorzien zijn van een adequate aanpak, inclusief prioriteitenstelling, (2) de partners in het lokaal veiligheidsbeleid zijn gemobiliseerd en gecommiteerd aan de aanpak (inclusief de justitiepartners), (3) de interne organisatie van de gemeente in samenhang bijdraagt aan deze aanpak, waarbij de rol van het college van B&W cruciaal is en (4) dat zo'n lokaal veiligheidsbeleid stevig in een bovenlokale/regionale context is ingebed.

Ontbreekt een robuuste gemeentelijke veiligheidsaanpak zoals hier bedoeld, dan komt van sturing op de politie ook niet veel terecht. Is zo'n veiligheidsaanpak er wel, dan kan een tweede laag in de gemeentelijke sturing worden nagestreefd, namelijk sturing op de organisatie van de politie. Daarmee bedoelen we invloed van de gemeenten op de prioriteiten van de politie en de capaciteit die daarvoor wordt vrijgemaakt en invloed op de competenties die nodig zijn. Ontbreekt een robuuste lokale veiligheidsaanpak, dan is sturing door gemeenten van de politie in het beste geval cosmetisch en in het slechtste geval ronduit ontregelend.

Daarom luidt ons eerste advies:

- › In de Gemeentewet of de Politiewet wordt vastgelegd dat gemeenten een lokaal veiligheidsplan moeten vaststellen, waarbij een aantal nadere procedurele eisen worden geformuleerd (vergelijkbaar met de WMO). Die hebben betrekking op de noodzaak om tot lokale afstemming met burgers en veiligheidspartners te komen en tot regionale afstemming met het regionale veiligheidsplan.
- › Lokale veiligheidsplannen zijn afgestemd met en passen in een regionaal veiligheidsplan. In veel regio's zien we een ontwikkeling in deze richting: Utrecht, Zuid-Holland-Zuid en Noord-Holland Noord zijn daar voorbeelden van. De kunst is om dit proces lichtvoetig te houden.
- › Om gemeenten te ondersteunen bij de ontwikkeling van hun lokale veiligheidsplan (en de inpassing daarvan in een regionaal plan), worden afspraken over wederzijdse ondersteuning en advisering gemaakt. Het bureau Regionale Veiligheidsstrategie Utrecht is daar een interessant voorbeeld van.

Bij een gemeentelijke veiligheidsaanpak denken wij allermist alleen aan 'traditionele' lokale thema's als overlast en fietsendiefstal. Een gemeentelijke veiligheidsaanpak zoals wij die voor ogen hebben omvat ook de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De RIEC's kunnen mede hiervoor worden gebruikt, maar deze zouden ook kunnen worden doorontwikkeld tot veiligheidshuizen voor georganiseerde criminaliteit. Overigens is de schaal van veel RIEC's daarvoor wellicht te groot. Het afgestemd inzetten van alle mogelijkheden en instrumenten voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit zou wat ons betreft echter, hoe dan ook, deel moeten uitmaken van het gemeentelijk veiligheidsplan.

Het wettelijk vastleggen van een lokaal veiligheidsplan is eerder een kwestie van codificatie van een groeiende praktijk dan van een modificatie daarvan (hoewel in kwaliteit en reikwijdte nog veel verbetering mogelijk is). Ook codificatie is echter van belang omdat deze een wettelijke borging van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor veiligheidsbeleid impliceert.

2. Versterking rol gemeenteraad

Sturing van de politie door gemeenten is dus in de eerste plaats sturing van het lokaal veiligheidsbeleid. De verbinding tussen gemeente en politie verloopt primair via de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester. Soms zijn deze expliciet verbonden met bevoegdheden van de gemeenteraad (zoals de bestuurlijke ophouding of de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied), maar een brede lokale veiligheidsaanpak verdient naar ons idee een adequate lokale democratische inbedding. Daarom stellen we voor de rol van de gemeenteraad te versterken, in de eerste plaats door het lokaal veiligheidsplan te laten vaststellen door de gemeenteraad.

Mogelijkheden om de rol van de raad verder te versterken zijn:

- ▶ de burgemeester heeft een spilfunctie in het veiligheidsbeleid en is in ieder geval het bevoegd gezag over de lokale inzet van de politie. Formeel is de burgemeester daarover al verantwoording schuldig aan de gemeenteraad, maar de suggestie van de Raad van State om die verantwoordingsplicht ook in de Politiewet vast te leggen, kan die verantwoordingsrelatie verder activeren. Activering van de lokale driehoek door een formele bepaling ter zake, kan de positie van de burgemeester versterken.
- ▶ afspreken dat de burgemeester een terugkoppeling geeft van datgene wat besproken is in regionaal- of districtscollege. Vergaderstukken kunnen standaard ter inzage naar raad of commissie worden gestuurd.

- ▶ er worden structureel afspraken gemaakt over de aanwezigheid van de district- of teamchef in de gemeenteraad of raadscommissie. Een korte inleiding van de politiechef kan vaak een groot verschil maken. Het versterkt de binding tussen raad en politie.
- ▶ Ondermeer op basis van de vraag van de gemeente maakt de politie jaarlijks een activiteiten- of jaarplan. Daarin worden afspraken gemaakt over de afstemming en inpassing daarvan in het lokaal veiligheidsplan. Dan gaat het zowel over het moment als over de vorm, kwaliteit en inhoud.

Vanuit de politie bekeken is het belang van een directe relatie met de gemeenteraad gelegen in de behoefte aan lokale inbedding. Het credo 'kennen en gekend worden' geeft goed aan hoe lokale inbedding van de politie moet worden opgevat. Kennen en gekend worden geldt voor het operationele niveau in de politieorganisatie (bijvoorbeeld de wijkagent, die ingebed moet zijn in een gebied), maar ook voor het tactische niveau (de teamchef of districtchef, die ingebed moet zijn in de lokale politiek en de lokale samenleving) en het strategisch niveau (de korpschef, die ingebed moet zijn in de regionale verbanden).

Versterking van de invloed van de gemeenteraad op de politie zou ook gestalte kunnen krijgen door de gemeenteraad een (substantieel) deel van het politiebudget te laten vaststellen. Deze verandering heeft in de huidige context meer na- dan voordelen. Zij zal vooral leiden tot fragmentatie van het politiebudget, afnemende flexibiliteit en een ingewikkelder worden van de bedrijfsprocessen van de politie. Bovendien blijft regionale inbedding van politie en veiligheid van groot belang; tussen het lokale en het regionale dienen geen waterdichte lokale schotten te worden geplaatst.

3. Basisniveau politie en bindende afspraken over wat de politie levert

In het kader van het lokaal veiligheidsplan worden tussen gemeente en veiligheidspartners (inclusief het Openbaar Ministerie en andere justitieorganisaties) afspraken gemaakt. Een van de afspraken met de politie betreft het basisniveau en de aanwezigheid van wijkagenten. Het gaat hier om de breed opererende en stevig gepositioneerde wijkagent, die zowel aan handhaving, opsporing als informatieverzameling doet, zoals geschetst in paragraaf 2. Dit is een belangrijke uitdrukking van een garantie voor een lokaal verankerde politie. Landelijk is de afspraak dat er op elke 5000 inwoners (gemiddeld) een wijkagent beschikbaar is, die 80% van zijn tijd beschikbaar is. Het is van belang dat deze de komende tijd overeind gehouden en geëffectueerd wordt. Daarom adviseren we gemeenten in het kader van het veiligheidsplan scherpe afspraken te maken over de inzet van wijkagenten en over hun beschikbaarheid voor lokale veiligheidsproblemen. Dergelijke afspraken zijn echter alleen zinvol als vanuit het perspectief van bijvoorbeeld de gemeente en corporaties vergelijkbare functionarissen worden aangesteld (bijvoorbeeld gebiedsmanagers)

Voorts adviseren we gemeenten in het kader van het lokaal veiligheidsplan bindende afspraken met de politie te maken over prioriteiten, de inzet van overige lokale politiecapaciteit, de noodzakelijke competenties, de gewenste dienstverlening aan burgers en samenwerking met de gemeentelijke handhavingorganisatie. Daardoor kunnen gemeenten invloed uitoefenen op zaken als de inzet van de politie in samenhang met gemeentelijke handhavers en particuliere beveiligers. Omgekeerd kan de politie ook bepaalde eisen stellen aan de kwaliteit van het gemeentelijke veiligheidsbeleid (bijvoorbeeld als het gaat om de beveiliging van woningen of de organisatie van evenementen).

Een dergelijke overeenkomst kan door de gemeenteraad worden vastgesteld, waardoor de invloed van de raad weer verder wordt versterkt.

4. Gemeenschappelijke informatievoorziening

Voor samenwerking en afstemming tussen gemeenten, politie en justitie (en anderen) maar ook sturing op het flexibele deel van de politie inzet is een gemeenschappelijke informatievoorziening cruciaal. Op wijk of gebiedsniveau, op lokaal niveau, op regionaal niveau en op nationaal niveau. De politie bouwt aan haar eigen informatievoorziening (NIM), noodzakelijk voor de ondersteuning van de eigen professionele ontwikkeling. Door een zorgvuldige koppeling van ondermeer lokale informatiesystemen aan politiedata (NIM) en een samengaan met de onlangs gestarte RIEC's kan daarnaast een gemeenschappelijke informatievoorziening ontstaan, die ook kan worden gebruikt voor de nadere toedeling van de flexibele politiecapaciteit. Bestuurlijk *commitment* zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau is daarvoor een voorwaarde. Professionele partijen moeten verplicht worden om hun informatie op uniforme wijze aan de burgemeester aan te leveren (uiteraard met in achtneming van de geldende juridische regels inzake privacy e.d.). Realisering van deze gemeenschappelijke informatievoorziening is een voorwaarde voor kwalitatieve doorontwikkeling van het veiligheidsbeleid. Op diverse plaatsen in het land worden pilots en projecten uitgevoerd, die de komende tijd een structurele vorm moeten krijgen. Bereidheid van OM en politie om informatie met het gemeentebestuur (de burgemeester) te delen, is daarbij cruciaal. Verbetering van kwaliteit en diepte van de informatie is noodzakelijk.

5. Probleemgerichte sturing op meerdere disciplines

Inzake handhaving en toezicht is sprake van een sterke horizontale fragmentatie van de

politiefunctie; de opkomst van gemeentelijke toezichthouders en BOA's is er een uitdrukking van. Het aantal 'bazen' neemt toe en daarmee ook de problemen op het gebied van informatie-uitwisseling, coördinatie en afstemming. Een oplossing dient niet te worden gezocht in herstructurering maar in een krachtig gestuurde probleemgerichte aanpak, zowel gebiedsgericht (wijk, stadsdeel, lokaal, intergemeentelijk, nationaal) als gericht op doelgroepen en fenomenen. Deze programmasturing is gebaseerd op een gemeenschappelijke informatievoorziening, die gevoed wordt door alle partijen. Het bevoegd gezag bepaalt op basis van een veiligheidsanalyse welke problemen ter hand worden genomen. Per probleem wordt vastgesteld welke partners, inclusief de publieke toezichthouders een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak en wie het meest deskundig is om de uitvoering daarvan operationeel aan te sturen.

6. Invloed op de politieorganisatie

Als gemeenten hun veiligheidsaanpak op orde hebben, versterkt dit hun invloed op de politieorganisatie. Daarvoor zijn verschillende niveaus denkbaar, waarbij de verdere uitwerking sterk afhangt van de wijze waarop in het nieuwe politiebestedel de positie van de huidige korpsbeheerders en van het regionaal college wordt vormgegeven. De volgende aandachtspunten bouwen voort op bestaande praktijken:

- Op het nationale niveau valt te denken aan een orgaan waarin burgemeesters als vertegenwoordigers van de gemeenten formeel zeggenschap krijgen in de landelijke aansturing van de politie. Ervan uitgaande dat nationalisering van de politieorganisatie de komende jaren een krachtige impuls krijgt, kan het orgaan bijvoorbeeld een adviesbevoegdheid krijgen bij landelijke politieplannen, de landelijke begroting en de benoeming van de politietop.

- Ook op het regionaal niveau is invloed van gemeenten op de politieorganisatie denkbaar. Gegeven het belang van regionale verankering en de spilpositie van burgemeesters in het veiligheidsdomein zullen er regionale colleges van burgemeesters blijven bestaan (onder voorzitterschap van een korpsbeheerder, of, als die functie verdwijnt, van de burgemeester van de grootste gemeente). Die colleges zijn betrokken bij regionale (jaar) plannen, de regionale begroting vooraf en resultaatverantwoording achteraf, en de benoeming van de regionale politietop. Zij zijn ook verantwoordelijk voor afstemming met de beheersorganisatie.
- Tenslotte, is ook op het lokaal niveau invloed van gemeenten op de politie te organiseren, los van het lokaal veiligheidsplan. We noemden al het periodieke gesprek tussen gemeenteraad en districtschef. Ook op het lokaal niveau kan een adviesbevoegdheid voor de raad worden gecreëerd bij de benoeming van de districts- of teamchef. De huidige informele procedure is vaak dat de burgemeester wordt gehoord. Aan invloed van de gemeenteraad op de benoeming van de districtschef zijn echter ook belangrijke nadelen verbonden. Wij zijn er daarom geen voorstander van. Zo doorkruist een dergelijke bevoegdheid de duale verhoudingen tussen college en raad en sluit een dergelijke bevoegdheid niet aan bij een gezagsverhouding. Daarom adviseren we om invloed van de gemeenteraad op de politieorganisatie niet langs deze weg te formaliseren. Afstemming in het kader van het lokaal veiligheidsplan en meer aanwezigheid van de districts- of teamchef bij commissie- of raadsvergaderingen volstaan.

Tot slot: ordening op regionaal niveau

Ons advies gaat niet over bestuurlijke indeling of politiebesteding. We hebben gepoogd een zoveel mogelijk 'bestelneutraal' advies te maken, dat relatief losstaat van de wijze waarop een nationaal politiebesteding zal worden ingericht (en of dat er zal komen). Lokale verankering van politie en veiligheid is zowel vanuit een bestuurlijke optiek als vanuit een politie-optiek een noodzakelijk uitgangspunt voor adequaat en professioneel handelen.

Toch willen we een opmerking plaatsen die de bestuurlijke structuur en het politiebesteding raken. Lokale sturing van politie en veiligheid, zo is een belangrijk element uit ons advies, dienen immers altijd regionaal (en nationaal) ingebed te zijn. En juist op dat regionale niveau wordt het wel erg druk als het om veiligheid en politie gaat. We hebben politieregio's, veiligheidsregio's, regionale handhavingsorganisaties, vei-

ligheidshuizen, RIEC's, OM-parketten, gerechtelijke arrondissementen etc. Vereenvoudiging en samenvoeging zijn op een aantal punten noodzakelijk (zie ook het advies van de commissie Van Boven, 2010).

Cruciale vraag is wat daarbij het referentiepunt zal worden. Het maakt nogal wat uit of de strafrechtelijke keten tot uitgangspunt wordt genomen (zoals nu bij de voorgenomen schaalvergroting van de politieregio's het geval lijkt te zijn), dan wel de bestuurlijke verantwoordelijkheid en verankering. We stellen alleen de vraag, we geven hier geen antwoord; het gaat om een complexe afweging, waar ons advies niet op gericht is. Wel lijkt ons van belang dat de afweging gemaakt wordt in de bredere context van de ontwikkelingen die in dit rapport beschreven zijn. De efficiëntievoordelen van een nieuw bestel moet de veiligheid zowel nationaal als lokaal ten goede komen.

Geraadpleegde schriftelijke bronnen

- Adang, O. (2006), *Het beste politiekorps van de hele wereld: met alle geweld leren....*, Apeldoorn (lectorale rede).
- Adang, O., Quint, H., Wal, R. van der, (2010) *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*, Amsterdam.
- AEF (Andersson Elffers Felix) (2005), *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen. Quick Scan knelpunten regio's gemeente bij integrale veiligheid*, Utrecht.
- AEF (Andersson Elffers Felix) (2006), *Knelpunten horizontale sturingsrelaties gemeenten met betrekking tot overlast*, Utrecht.
- Baardewijk, J. van, Brink, G.J.M. van den, Os, P. van (2007), *Meer heterdaadkracht 'Aanhoudend in de buurt', onderzoek naar de rol van burgers bij directe opsporing*, Politieacademie.
- Bakker, G.D. (2009), *Van goede wil en samenwerking. Een onderzoek naar samenwerking in de aanpak van meerderjarige veelplegers*, Den Haag: Nicis.
- Boekhoorn, P., Speller, T (2004), *Ketensamenwerking als kerntaak van de politie, inventarisatie van twee samenwerkingsprojecten bij de aanpak van jeugd*, Politie en Wetenschap.
- Bron, R.P. e.a. (COT) (2005), *Be-rusten en afwachten, de politie binnen de veiligheidsregio*, Den Haag/Politie en Wetenschap.
- Cachet, A., Sluis, A. van, Jochoms, Th., Sey, A., Ringeling, A. (2009), *Het betwiste politiebestedel*, Amsterdam/ Politie en wetenschap, Nr.49.
- Centraal Plan Bureau (2006), *Van meer naar beter blauw*, Den Haag.
- CCV (Centrum voor Criminaliteit-spreventie en Veiligheid) (2010), *Trendsignalement 2010, Ontwikkelingen in Maatschappelijke Veiligheid*.
- Commissie Van Boxtel (2010), *Wat ruist daar? Naar helderheid en eenvoud in het openbaar bestuur*, Den Haag.
- Commissie Veilig Samenleven (o.l.v. Fijnaut, C.J.C.F.) (2003), *De sociale (on)veiligheid van Tilburg*, Tilburg.
- Cornelissen, A., Ferwerda, H. (2010), *Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten van burgerparticipatie in de opsporing*, Politiekunde 30, Politie en Wetenschap, Bureau Beke, Arnhem.
- COT Instituut voor Veiligheids en Crisismanagement, Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit Utrecht (2007), *Bestuur, recht en veiligheid, bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*.
- Fijnaut, C.J.C.F. e.a. (2008), *Visita-tiecommissie Veiligheid Eindhoven: 'Veel te winnen!'*, Tilburg.
- Fijnaut, C.J.C.F., Moors, H., Rovers, B., Bruinsma, M. (2009), *Criminaliteit en veiligheid in Almere 1984 – 2030, ontwik-kelingen en opgaven*, Tilburg.
- Huberts, L.W.J.C. (2004), *Paradoxaal Politiebestedel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie*, Zeist/ Politie en Weten-schap.
- Innes, M. (2004), *Signal crimes and signal disorders: Notes on devi-ance as communicative action*, in: *British Journal of Sociology*, Vol. 55, pp. 335/355.
- Inspectie openbare orde en veilig-heid (2008), *Politie en lokaal integraal veiligheidsbeleid*, Inspectiebericht nr.4.
- Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde cri-minaliteit*, Informatie over Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC).
- Muller, E.R., Vlek, F., Bangma, K. (Eds.) (2004), *Uit balans: Politie en bestel in de knel* Zeist/Politie en weten-schap.
- Os, P. van, e.a. (2010), *Het Veiligheids-huis: geen speler, maar een speelveld*, Zeist.
- Partners+Pröpper (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht, Onderzoek naar de optimalisering van de gemeente-lijke regiefunctie*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Projectgroep 'Visie op de politiefunc-tie', Raad van Hoofdcommissarissen / NPI. *Politie in Ontwikkeling*, 2005
- Sackers, H.J.B. (2010), *Herder, hoeder, handhaver, de burgemeester en het be-stuurlijke sanctierecht*, Inaugurele rede, Nijmegen.
- SMVP (Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie) (2005), *Nationale politie van wijk tot wereld?*
- SMVP (Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie) (2009), *Burgernet in de praktijk*, een evaluatie van de pilot van burgernet.

Straver, M.A., Ulrich, R., Duijneveldt, I. van (2009), *De integratie van de Nederlandse politie in de wijken, de netwerken en het lokale bestuur*, Politieacademie/AEF/SMVP.

Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (commissie Leemhuis) (2005), *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, Den Haag.

Terpstra, J.B. (2002), *Sturing van politie en politiewerk, een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Politie en Wetenschap.

Terpstra, J.B., Kouwenhoven, R. (2004), *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Politie en wetenschap.

Terpstra, J., Krommendijk, M. (2010), Gemeentelijke regie in de Veiligheidszorg, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 3.

Tops, P.W. (2007), *Regimeverandering in Rotterdam, hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam.

Tops, P.W., Gooren, W. (2009) *Een pact van het hart, ontstaan en groei van operatie Hartslag Heerlen*, Apeldoorn, Politieacademie.

Torre, E.J. van der e.a. (2007), *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*, Politie en Wetenschap.

Torre-Eilert, T.B.W.M van der, Bergsma, H., Duin, M.J. van (2010), *Lokale politiek over de politie*, Amsterdam/ Politie en wetenschap nr. 52.

Vijver, C.D. van der, Meershoek, A.J., Slobbe, D.F. (2001), *Kerntaken van de politie, Een inventarisatie van heersende opvattingen*, Politie en Wetenschap.

Werkgroep Brede heroverwegingen (2010), *Rapport Werkgroep Veiligheid en terrorisme (nummer 15)*.

Werkgroep Brede heroverwegingen (2010), *Rapport Werkgroep Openbaar Bestuur (nummer 18)*.

Geraadpleegde experts

| Naam | Organisatie | Functie |
|--------------------------------|--|---|
| <i>Amerongen, Wirm van</i> | Politie Gelderland-Zuid | Plaatsvervangend korpschef |
| <i>Bakker, Frans</i> | Politie Drenthe | Korpschef |
| <i>Bakker, Nancy</i> | Vereniging van Nederlandse Gemeenten | Hoof Afdeling Bestuur, Veiligheid en Informatiebeleid |
| <i>Berg, David</i> | Regionaal Informatie en Expertise Centrum Regio Rotterdam-Rijnmond | Kwartiermaker RIEC Rotterdam-Rijnmond |
| <i>Bolhaar, Herman</i> | Openbaar Ministerie | Hoofdofficier van Justitie Amsterdam |
| <i>Breukelen, Ad van</i> | Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Regio Utrecht | Hoofd bureau RVS |
| <i>Peter Cammaert</i> | Stede Broec | Waarnemend burgemeester |
| <i>Essen, Henk van</i> | Politie Haaglanden | Korpschef |
| <i>Gooren, Wil</i> | Politie Limburg-Noord | Beleidsmedewerker Algemene en Bestuurlijke Zaken |
| <i>Holla, Peter</i> | Politie Kennemerland | Districtchef Haarlem |
| <i>Kartodirdjo, Ronald</i> | Veiligheidshuis Breda | Ketenbeheerder |
| <i>Kloosterman, Arend</i> | Politie IJsselland | Plaatsvervangend korpschef |
| <i>Marijnen, Michel</i> | Roosendaal | Voormalig burgemeester en lid VNG-commissie bestuur en Veiligheid |
| <i>Nieuwstraten, Hans</i> | Politie Haaglanden | Plaatsvervangend directeur Politie |
| <i>Nimwegen, Marc van</i> | Openbaar Ministerie | Lid college van Procureurs-Generaal |
| <i>Plas, Alex van der</i> | Politie Rotterdam-Rijnmond | Hoofd wijkpolitie |
| <i>Polman, Han</i> | Bergen op Zoom | Burgemeester, lid VNG-commissie Bestuur en Veiligheid |
| <i>Rademaker, Gert</i> | Gemeente Roermond | Programmamanager Veiligheid |
| <i>Riks, Ewald</i> | Ministerie van Justitie | Programmadirecteur Veiligheid begint bij voorkomen |
| <i>Rookhuijzen, Bryan</i> | Politie Limburg-Noord | Korpschef |
| <i>Schlosser, Michel</i> | Veiligheidshuis Maastricht | Procesmanager Multi-problematiek Stadsdeel Maastricht-Zuidoost |
| <i>Schouten, Dick</i> | Politie Midden- en West Brabant | Plaatsvervangend korpschef |
| <i>Schuurman, Karel</i> | Ministerie BZK | Projectleider Criminaliteitsbestrijding BZK |
| <i>Sluiter, Guus</i> | Gemeente Eindhoven | Directeur Veiligheid |
| <i>Swinkels, Frans</i> | Gemeente Tilburg | Directeur Veiligheid |
| <i>Terpstra, Jan</i> | Radboud Universiteit Nijmegen | Hoogleraar Criminologie |
| <i>Top, Sjoerd</i> | Politie Rotterdam-Rijnmond | Hoofd RIO |
| <i>Ven, Linda van de</i> | Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost | Adviseur Pro-actie |
| <i>Vos, Cor de</i> | Gemeente Nieuwegein | Burgemeester, lid VNG-commissie Bestuur en Veiligheid |
| <i>Wetering, Albert van de</i> | Politie Brabant-noord | Hoofd divisie centrale recherche |
| <i>Wolfsen, Aleid</i> | Gemeente Utrecht | Burgemeester |

Colofon

Opdrachtgever

Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Projectverantwoordelijke

Prof. dr. Pieter Tops, Politieacademie/UvT

Experts in het projectteam

Het advies is ontwikkeld in een expertteam bestaande uit:

- › Dr. Menno van Duin, lector Crisisbeheersing, NIFV en Politieacademie.
- › Peter van Os, programmamanager ontwikkeling gebiedsgebonden politie.
- › Prof. dr. Pieter Tops, hoogleraar bestuurskunde Universiteit van Tilburg, College van Bestuur Politieacademie
- › Prof. dr. Stavros Zouridis, hoogleraar bestuurskunde Universiteit van Tilburg.

Met dank aan dr. C. Kwanten (Politieacademie) voor zijn adviezen op juridisch en staatsrechtelijk gebied.

Uitvoering onderzoek

De uitvoering van het onderzoek en de organisatie van het onderzoeksproces zijn mede verzorgd door Partners+Pröpper te Vught: dr. Igno Pröpper, Arie van der Ven MMO, drs. Bart Litjens, met medewerking van Frank van Summeren MSc.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Politieacademie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

© Politieacademie/VNG, juli 2010

Sleuren
of **STUREN**

Gemeenten en de sturing
van veiligheid en politie